Université d'Alger — Faculté de Droit

ANNÉE 1914 - N° 3

L'IMPOSITION

DES

PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

THÈSE

pour le Doctorat

Présentée et soutenue publiquement
le 25 Juin 1914 à ALGER

PAR

GEORGES VOGT

ALGER

—

Imprimerie GOJOSSO, 5, Rue Bruce.

—

1914

Université d'Alger — Faculté de Droit

ANNÉE 1914 - N° 3

L'IMPOSITION

DES

PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

THÈSE

pour le Doctorat

Présentée et soutenue publiquement
le 25 Juin 1914 à ALGER

PAR

GEORGES VOGT

ALGER

—

Imprimerie GOJOSSO, 5, Rue Bruce.

—

1914

UNIVERSITÉ D'ALGER
FACULTÉ DE DROIT

MM. MORAND ✻, I. ⁂, Doyen, Professeur de Droit musulman.

THOMAS I. ⁂, Assesseur du Doyen, Professeur de Droit Romain.

VINCENT I. ⁂, Professeur de Droit civil.

CHARPENTIER I. ⁂, Professeur de Législation Algérienne et Tunisienne.

LARCHER I. ⁂, Professeur de Droit Criminel.

PELTIER I. ⁂, Professeur d'Histoire du Droit.

MALLARMÉ A. ⁂, Professeur de Droit Administratif.

CHAUVIN, Agrégé, Chargé de Cours.

PISSARD, Agrégé, Chargé de Cours.

TOURNYOL DU CLOS, Agrégé, Chargé de Cours.

SOURDOIS, Chargé de Cours.

NIBOYET, Chargé de Cours.

GEMAHLING, Chargé de Cours.

PRUDHOMME, Chargé de Cours.

BERNARD, Chargé de Cours.

X... Secrétaire.

HONORARIAT

LEFÉBURE ✻, I. ⁂, Professeur honoraire.

GÉRARD I. ⁂, Professeur honoraire.

COLIN I. ⁂, Professeur honoraire, Sénateur.

JURY DE LA THÈSE

Président.....	M. MORAND.
Suffragants.....	MM. CHAUVIN. GEMAHLING.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

INTRODUCTION

L'application des lois sociales et l'augmentation des armements ont obligé les nations civilisées à des dépenses considérables. Pour y faire face, les gouvernements ont demandé de nouvelles ressources à un système d'impôts, conçu dans un esprit évident de justice fiscale. Elargissant le principe que chacun doit contribuer aux dépenses publiques en proportion de ses facultés, ces gouvernements ont distingué dans la fortune de chaque contribuable les éléments constituant la part nécessaire à un minimum d'existence et les éléments constituant le superflu : c'est ainsi que des taxes sur le capital et l'enrichissement ont été créées avec une large exemption à la base. Ils ont distingué encore parmi ces éléments de fortune ceux provenant du travail du contribuable et ceux résultant de gains fortuits et ces derniers éléments ont été ou spécialement ou plus fortement taxés que les premiers.

De cette dernière conception sont nées : l'augmentation des impôts sur les mutations par décès et la création

de taxes spéciales sur les loteries et plus-values non gagnées.

C'est l'imposition des plus-values immobilières que nous étudierons ici. Dans une première partie de notre travail, nous montrerons comment certains économistes sont arrivés à la conception d'un impôt sur la plus-value, qui ne provient pas de l'activité du propriétaire ; dans une seconde partie, nous exposerons dans quelles conditions différentes collectivités ont réalisé la pensée des économistes.

PREMIÈRE PARTIE

Théorie de l'imposition des plus-values immobilières

CHAPITRE 1er

La Propriété Privée

L'état de la propriété a varié chez les différents peuples en fonction de leur état social. L'histoire apprend qu'en même temps qu'un régime de liberté se substituait à un régime d'autorité, la communauté de biens faisait place à la propriété individuelle. Ainsi, la communauté primitive a été remplacée par la propriété collective de clan et de famille, puis par la propriété individuelle, permettant au titulaire du droit l'usage absolu de sa chose avec comme corollaires : le droit de transmettre, de donner et de tester.

Deux formes principales d'appropriation sont donc concevables, correspondant à des états sociaux différents. Il en résulte pour l'économiste la nécessité de justifier la propriété individuelle, forme générale, à l'heure actuelle, de l'appropriation. Quatre théories ont été présentées à cet effet, qu'il convient d'envisager dans leurs traits essentiels.

***

A. — La propriété privée est une création de la Loi

En premier lieu, la propriété serait une création de la loi. Si l'on entend par ce dernier mot « les rapports

nécessaires qui dérivent de la nature des choses » cette théorie contient une parcelle de vérité, comme nous le verrons ultérieurement. Mais dans l'acception juridique du terme, les lois ne créent pas la propriété, elles l'organisent. En effet, la loi, qu'elle intervienne sous forme de coutume ou de texte écrit, ne fait que sanctionner et garantir un état social préexistant et reconnu utile. La loi est toujours postérieure au droit « de même que la grammaire, le dictionnaire ou la syntaxe sont postérieurs au langage. » C'est ainsi que la loi n'a créé aucune des propriétés foncière, mobilière, ni même littéraire, artistique ou des inventions ; elle n'a fait que les garantir. « Les propriétés, dit Portalis, ne sont la matière des lois que comme un objet de protection et de garantie et non comme un objet de disposition arbitraire.... quand le législateur publie des règlements sur les propriétés particulières, il n'intervient pas comme maître, mais uniquement comme arbitre, comme régulateur pour le maintien du bon ordre et de la paix. » Aussi malgré l'autorité qui s'attache à l'opinion de penseurs, tels que Cicéron, Hobbes, Bossuet, Montesquieu et Mirabeau, la théorie qui justifie la propriété par la loi n'est pas généralement retenue.

***

B. – **La propriété privée justifiée par l'occupation.**

Une deuxième opinion, soutenue surtout par les jurisconsultes, justifie la propriété par l'occupation : le premier occupant d'une res nullius aurait le droit de garder cette chose. Cette théorie est séduisante, en tant que susceptible d'assurer l'ordre social, mais elle ne répond ni à la réalité historique, ni à la situation actuelle. L'occupation première n'a pas été une œuvre individuelle, mais collective, qu'elle se soit manifestée par la conquête ou par la colonisation. Actuellement,

l'occupation ne peut plus être réalisée que dans les pays neufs et sur une fraction insignifiante de l'ensemble des choses susceptibles d'appropriation. Si selon l'image de Cicéron « le monde est un théâtre où chacun fait sienne la place qu'il occupe », encore ne faudrait-il pas que toutes les places aient été retenues à l'avance. A ce droit des premiers occupants, M. Fouillée a du reste opposé avec force celui des derniers survenants.

Il est d'ailleurs un autre argument décisif contre la théorie qui considère l'occupation comme créatrice du droit de propriété. L'occupation, quand elle n'est pas sanctionnée par la loi, est un pur fait, mettant face à face une seule personne et un bien. Or un rapport d'ordre juridique ne peut pas exister entre une personne et une chose : par définition, tout droit est un rapport entre des personnes (1). Spécialement en ce qui concerne le droit de propriété, le premier terme du rapport est le propriétaire sujet actif ; le second c'est tout le monde, sujet passif, sauf le propriétaire.

En réalité, l'occupation n'est respectable que lorsqu'elle se traduit en une prise de possession effective et prolongée, continuée par des travaux d'exploitation et elle n'est alors que le premier acte du labeur d'un homme sur la terre ; elle se confond dans ce cas avec le travail lui-même, seule justification du droit du propriétaire.

***

C. — **La propriété privée justifiée par l'intérêt social.**

Dans une autre opinion, la raison suprême de la propriété en général et de la propriété foncière en particulier serait l'intérêt de la société toute entière. Elle

(1) Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, I., n° 2159. — Ortolan, *Généralisation du droit romain*, 11e éd., p. 550 v. 2 et p. 637. — Roguin, *La règle de droit*, p. 54 n° 26 et p. 77.

seule permettrait de mettre la terre en valeur au maximum, assurerait l'alimentation générale et le bas prix, récompenserait chacun en proportion de ses efforts.

Il semble bien que tous les bienfaits attribués à l'appropriation particulière soient réels et c'est à ce point de vue que l'on peut considérer la propriété privée comme dérivant de la loi au sens donné à ce mot par Montesquieu. Mais à supposer qu'il en soit indubitablement ainsi, la théorie basée sur l'intérêt social ne fait que démontrer l'utilité de la propriété privée. Or un état social utile est-il forcément juste ?

Sans insister sur ce point (1), on peut affirmer en tout cas que la théorie de l'intérêt social justifie la propriété privée dans la limite seulement où cette propriété est utile à la société et cesse de la justifier au delà. Au delà de cette limite, on conçoit que la propriété ne soit plus un droit absolu et que notamment elle puisse être atteinte par un impôt sur plus-value.

La théorie que nous venons d'exposer ne nous donne donc pas encore une justification suffisante du droit de propriété (2).

---

(1) Voir sur ce point : Landry, *Manuel Economique*, 1908, p. 761 ; *Principes de morale rationnelle : L'idée de justice distributive ; Revue de métaphysique et de morale*, 1901.

(2) Il ne nous paraît pas qu'il faille considérer comme une théorie particulière du fondement de la propriété celle récemment exposée par M. le Professeur Léon Duguit dans son retentissant ouvrage : *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*. M. Duguit se range en effet parmi les économistes qui considèrent la propriété comme une nécessité sociale. « Elle est et elle doit être, dit-il ; elle est la condition indispensable de la prospérité et de la grandeur des sociétés et les doctrines collectivistes sont un retour à la barbarie..., p. 21. La propriété est une institution juridique qui s'est formée pour répondre à un besoin économique..., p. 148 ». Ce qui est nouveau dans la théorie de M. Duguit et ce qui nous forcera à y revenir plus loin, c'est la détermination des conditions dans lesquelles le propriétaire peut jouir de ses biens.

⁂

D. — La propriété justifiée par le travail.

Les philosophes de l'école individualiste, notamment Victor Cousin, ont cru que la volonté possédait un libre arbitre absolu et ils ont fondé le droit de propriété sur ce libre arbitre. Ils ont pensé que l'individu libre devait avoir l'entière propriété des produits de son travail. Le produit, création entièrement nouvelle due au travail de l'individu libre, est en effet le « prolongement » de la liberté. L'individu devient donc propriétaire du produit de son travail, comme il est propriétaire de soi-même.

C'est dans cet esprit que Portalis écrit : « le principe de la propriété est dans la liberté humaine : la propriété est le reflet de cette liberté, laquelle s'est manifestée par le travail. »

Locke dit de même : « la terre et tout ce qu'elle produit spontanément appartiennent en commun à tous les hommes ; mais chaque homme s'appartient et personne n'a aucun droit sur lui que lui-même. Son travail lui appartient donc aussi et l'œuvre de ses mains est sa légitime propriété. Par conséquent, tout ce qu'il tire de l'état naturel, tout ce à quoi il mêle son travail et partant quelque chose de lui-même, entre par cela seul en sa possession. » (1)

Pour Adam Smith : « dans le système simple et facile de la liberté naturelle..., tout homme tant qu'il n'enfreint pas les lois de la justice demeure en pleine liberté de suivre la route que lui montre son intérêt et

(1) Deuxième traité du Gouvernement civil. Voir également : *J. Locke, sa vie et son œuvre*, par H. Marion-Alcan, 1893, p. 104 ; et Janet, *Histoire de la science politique*, II, p. 319 à 344.

de porter, où il lui plaît, son industrie » (1) et « ce qui constitue la récompense naturelle ou le salaire du travail, c'est le produit du travail... Le produit entier du travail appartient à l'ouvrier. » (2).

***

E. — **Propriété individuelle et propriété sociale.**

Cette théorie qui fonde la propriété absolue sur la liberté humaine contient certainement une part de vérité, toutes les fois qu'un individu crée entièrement une valeur nouvelle.

Mais pour arriver à ce résultat, il n'est pas besoin, selon la remarque de M. Fouillée, de faire intervenir le libre arbitre. Que l'activité soit libre ou commandée les produits de cette activité en sont toujours le prolongement, « que la volonté soit libre ou non, le travail et l'effort sont toujours la volonté en action... le produit du travail est soit la transformation, soit plutôt l'équivalent extérieur de ma force intérieure, de mon activité et de ma pensée. » (3)

La propriété n'est plus alors fondée seulement sur l'utilité ou sur la loi, mais sur un rapport entre producteur et produit, au sens donné à ce mot par Montesquieu : « Le produit, en une certaine mesure est encore le producteur lui-même. » (4)

Résulte-t-il de ce principe que tout homme a droit à la propriété absolue de son produit ? Oui, si ce produit

---

(1) *Œuvres*, Edition Guillaumin, Préface de Joseph Garnier. p. 327.

(2) *Œuvres*, Edition Guillaumin, Préface de Joseph Garnier. p. 78.

(3-4) Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, p. 11 et suiv.

est créé exclusivement par le génie du producteur. Mais il n'en est pas ainsi : tout objet est constitué par un fond, emprunté à la nature ou à la société et auquel l'homme n'a donné qu'une forme. Ces deux éléments, fond et forme, ont une importance variable suivant les objets : l'homme qui actuellement ferait d'un silex une hache aurait peu contribué à accroître la valeur naturelle de l'objet. Par contre, celui qui du sable a fait un verre ou de l'acier une montre donne à l'objet une valeur qui dépend beaucoup plus de la forme que du fond.

Si nous nous plaçons maintenant dans le domaine intellectuel, qui pourra prétendre que son œuvre est la manifestation de sa seul volonté ?. « Le plus grand génie, a dit Gœthe, ne fait rien de bon s'il ne vit que sur son propre fonds. Chacun de mes écrits m'a été suggéré par des milliers de personnes, des milliers d'objets différents : le savant, l'ignorant, le sage et le fort, l'enfant et le vieillard ont collaboré à mon œuvre. Mon travail ne fait que combiner des éléments multiples qui tous sont tirés de la réalité : c'est cet ensemble qui porte le nom de Gœthe. »

On voit donc que la propriété n'est pas un absolu. Si nous convoquions à une répartition tous ceux qui ont participé à la création de l'objet formé par nous, nous verrions se présenter d'abord la nature qui nous a fourni la matière, puis les penseurs, les savants et les ouvriers des temps passés : et « notre part personnelle consisterait dans la forme nouvelle par nous conçue et réalisée. » L'intérêt de cette forme mesurerait seule notre part dans la propriété de l'objet.

On peut donc dire, avec M. Fouillée, que la question de la propriété privée ne compte pas de solution absolue, soit positive, soit négative. « En dernière analyse toute propriété, au point de vue philosophique,

a en quelque sorte deux pôles : elle est en partie individuelle et en partie sociale. »

Nous conclurons donc que la propriété privée est justifiée, quand elle s'applique aux objets dûs à un effort personnel du producteur. Quand au contraire, ces objets émanent directement du fond social et que l'individu n'intervient que pour se les approprier, la société est en droit d'intervenir pour prendre une part ou l'intégralité de ces objets. En résumé le travail est à la fois la justification et la mesure de la propriété.

CHAPITRE II

LA THEORIE DE LA RENTE

Parvenus à cette conclusion, considérons la situation des propriétaires fonciers ; nous verrons que certains cultivateurs retirent avec peine d'un sol ingrat ou éloigné du marché la rétribution de leurs efforts ; d'autres au contraire, favorisés par le milieu naturel ou social, n'ont qu'à recueillir des produits abondants à la création desquels ils ont contribué peu ou pas.

En d'autres termes, certains propriétaires voient strictement récompenser leur peine ; d'autres bénéficient d'une rente, déterminée par des causes naturelles et sociales. Dans ces conditions, ne sera-t-il pas juste de laisser aux premiers l'intégralité de produits, qui sont leur œuvre ? Mais ne sera-t-il pas juste de dire aux seconds : les produits que vous vous attribuez proviennent pour la plus grande part du fond naturel ou du progrès social ; la société va en appréhender une fraction, sous forme d'impôt. Telle est la question de l'imposition de la rente.

Nous n'avons pas à faire ici une étude complète de

la théorie de la rente qui a fait l'objet de travaux définitifs (1). Nous n'avons pas davantage à exposer, d'une part, les critiques qui lui ont été adressées, d'autre part, les extensions récentes qui lui ont été données. Nous nous proposons simplement de montrer comment cette théorie est devenue à l'époque actuelle la base d'un véritable système fiscal.

§ 1. — Théorie de Ricardo

L'idée générale de Ricardo (2) est que le travail est le fondement et la mesure de la valeur. « Je considère le travail, dit-il, comme la source de toute valeur et sa quantité relative la mesure qui règle presque exclusivement la valeur des marchandises ». La valeur a, pour lui, sa source dans le coût de production, qui se compose du travail, du capital et de la terre. Ces 3 éléments se réduisent finalement en un seul : le travail. Le capital est en effet du travail transformé, cristallisé et il suffit de dire que dans le concept travail, on comprend le travail consacré à la création des instruments de production. Restent le travail et la terre, mais cette dernière doit être éliminée momentanément, car elle ne contribue pas à former la valeur en échange. C'est ce

---

(1) Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*, p. 624 et suiv. — *Versuch einer Kritischen Dogmengeschischste der Grûndrente*, par Berenz, Leipzig. — *La théorie de la rente et son extension récente*, Frézouls, thèse, Montpellier, 1908. — *Schûmpster, das Rentenprinzip in der Verkeilungslehre*, Jahrbûch de Schmoller, 1907, p. 31 et 591. — Samsonoff, *Essai d'une théorie générale de la rente*, 1912.

(2) William Ogilvie paraît avoir analysé le premier les éléments qui constituent la valeur globale du sol, dans son petit livre « Essay on the right of property in Land » édité en 1780 et réimprimé en 1838 ; mais cette analyse ne l'a pas conduit à une étude particulière de la rente.

que démontrera la théorie de la rente du sol, qui établit que la rente n'entre pas dans le prix, qu'au contraire le prix crée la rente.

Reste donc le travail seul et l'on peut dire : la valeur relative d'une chose est déterminée par la quantité de travail nécessaire à sa production.

Mais alors, a-t-on objecté, pourquoi certains biens, tels le vin et le chêne, prennent-ils de la valeur en vieillissant. C'est, répond Ricardo, que le coût de production ne comprend pas seulement le travail simple pour créer les choses, mais encore le temps et le travail nécessaires pour les présenter sur le marché avec toutes leurs qualités.

Mais, objecte-t-on d'autre part, certains biens, comme les objets précieux, n'ont pas une valeur fixée par le coût de production puisqu'on ne peut les reproduire. L'objection est décisive et Ricardo a dû reconnaître que la valeur de ces objets, d'ailleurs peu nombreux, est fixée par la loi de l'offre et de la demande.

Pour tous les autres biens, leur valeur est fixée par le coût de production. Reste alors à expliquer la valeur des subsistances, produit de la terre et la théorie de la rente nous l'expliquera.

Pourquoi les économistes ont-ils dû bâtir une théorie de la rente ? Ils ont proposé deux explications de la valeur en échange : l'une objective, chez Saint-Thomas et les Physiocrates, qui fait résulter la valeur d'un élément extérieur à la conscience ; l'autre subjective, chez Turgot et Condillac, qui fait résulter la valeur en échange d'un jugement collectif de valeur. Or considérons la terre. Comment expliquer sa valeur ? Dans la théorie subjective, la valeur de la terre, comme celle de toutes les richesses, est un jugement collectif appréciant son utilité. Au contraire, les partisans de la théorie objec-

tive ne peuvent expliquer la valeur de la terre en dehors de l'intervention de la conscience, par le travail ou ce qui revient au même par le coût de production, puisque la terre est antérieure à tout travail humain. Comment donc résoudre la question ?

Les physiocrates ont dit avec leur assurance et leur imprécision coutumières : la terre a de la valeur parce qu'elle engendre le produit net qui a lui-même de la valeur parce qu'il est la richesse même tirée du sein de la terre par la Providence.

Pour Smith, le travail est la mesure de la valeur ; mais la difficulté d'appliquer cette idée à la terre, le conduit à distinguer les travaux productifs et ceux improductifs. Or le travail appliqué à la terre est doublement productif, parce qu'il laisse une trace matérielle et donne un revenu supplémentaire, véritable don de la nature, qui permet de rémunérer à la fois les capitaux engagés et le propriétaire du sol ; la rente est donc un don de la nature et la valeur de la terre une richesse exceptionnelle.

Malthus étudie lui aussi le problème et fait deux observations : d'une part la valeur de la terre doit toujours augmenter, car la population croît et avec elle les facultés de consommation : or, la terre est limitée. D'autre part, les terrains ne sont pas tous également fertiles, ce qui entraine pour des capitaux égaux engagés dans des terres inégalement fertiles, une différence de productivité. De cet état de choses, naissent les rentes différentielles.

Que fera Ricardo de cette théorie ? Nous savons qu'il n'a pas pu expliquer la valeur de la terre par le coût de production. La valeur des subsistances lui paraît se déterminer sans que l'on puisse faire entrer en considération le travail dépensé pour les obtenir. Pour jus-

tifier cette exception, il forge la théorie de la rente, qui soulignons le fait dès maintenant, doit sa naissance à des valeurs que le travail ne peut légitimer. Ricardo prétend bien que l'exception n'est qu'apparente, car la valeur d'échange des subsistances est déterminée pour lui par la quantité de travail que leur production nécessite dans les terres les moins fertiles, dans les terres à la marge. Pour les produits de ces terres marginales, la valeur coincidera avec le travail dépensé. Pour les subsistances provenant des terres plus fertiles, le travail dépensé sera inférieur à leur valeur d'échange, la rente apparaîtra.

Mais cette explication est plus « élégante que probante car finalement il appert que de tous les sacs de blé sur le marché, il n'en est qu'un seul pour lequel la valeur et le travail se trouvent coincider » (1), celui provenant de la terre la moins fertile.

Quoi qu'il en soit, voyons comment la rente prend naissance ? Elle naît par le jeu de quatre lois économiques, dont le principe tout au moins, n'est pas contestable : la loi de l'inégale fertilité des terres qui fait que des capitaux égaux engagés dans des terres inégalement fertiles donnent des revenues inégaux. La loi de l'indifférence du marché, qui fait que sur un même marché les producteurs vendent une marchandise le même prix quelques différentes que puissent être les conditions de sa production. La loi du rendement décroissant, qui fait que les limites de la culture intensive sont rapidement atteintes. Enfin la loi de la population croissante qui fait que la demande des produits augmente.

Les deux dernières lois, particulièrement, obligent les propriétaires à cultiver des terres de moins en moins

---

(1) Gide et Rist, *loc. cit.*, p. 174.

fertiles. Mais la loi de l'indifférence du marché fixe le prix d'après le coût de production sur la terre la moins fertile, celle à la marge ; d'où naissance d'une rente au profit des propriétaires des terres plus fertiles.

D'autre part, Ricardo ne conçoit l'existence de la rente qu'en matière de denrée, qu'elle soit le produit d'une manufacture, d'une usine ou de la terre. Nous verrons comment cette conception a été élargie ultérieurement (1).

Ajoutons que pour Ricardo cette théorie de la rente ne tend pas à des fins réformatrices ; elle est une fin en elle-même et non pas un moyen. Ricardo a constaté que la rente ne provenait pas du travail, mais il ne songe pas pour cela à la retirer aux propriétaires, puisqu'elle n'a pas de conséquence fâcheuse pour les consommateurs, puisqu'elle n'entre pas dans le prix. C'est ailleurs que doit porter la réforme ; elle se réalisera par l'amélioration des cultures et l'ouverture du marché national aux produits étrangers. Et ainsi, la théorie de la rente devient chez Ricardo un argument en faveur du libre échange ; elle vise pas à une restriction du droit de propriété ou à une fiscalité nouvelle. Sans doute, il admet qu'un impôt spécial pourrait à la rigueur frapper par incidence le consommateur. Mais cet impôt ne saurait être unique « car ce serait une injustice d'im-

---

(1) « La valeur échangeable d'une denrée quelconque, qu'elle soit le produit d'une manufacture, d'une mine ou de la terre, n'est jamais réglée par la plus petite somme de travail suffisante pour sa production dans des conditions extrêmement favorables et qui constituent une sorte de privilège. Cette valeur dépend, au contraire, de la plus grande quantité de travail industriel que sont forcés d'employer ceux qui n'ont point de pareilles facilités et ceux qui pour produire ont à lutter contre les circonstances les plus défavorables », Edition Guillaumin, p. 69 et suiv.

poser exclusivement le revenu d'une classe particulière de la société. »

***

§ 2. Critique et extension de la théorie de Ricardo. La notion de la plus-value

Pour que la théorie de la rente foncière trouve son expression pratique dans un nouvel impôt, il a fallu qu'elle subisse une double correction quant à son étendue et quant à son fondement.

Quant à son étendue, on ne tarde pas à constater que « la terre ne sert pas seulement à la culture : elle fournit aussi des services d'emplacement et il y a entre les différents emplacements les mêmes différences qu'entre les terres cultivées ». Ricardo avait déjà exposé que les propriétés, voisines d'un marché, produisent une rente, consécutive de l'économie des frais de transport. Mais Stuart Mill établi le premier qu'il peut y avoir des rentes d'emplacement en dehors d'une exploitation agricole ou industrielle, par exemple pour les terrains à bâtir dans les agglomérations urbaines et que ces rentes sont même les plus fréquentes et les plus considérables. Le propriétaire d'un terrain à bâtir pourra bénéficier d'une rente plus forte qu'un propriétaire agricole. De sorte que tous les propriétaires fonciers sont en situation de percevoir un revenu non gagné.

Quant au fondement de la rente, Mill a également prétendu qu'il pouvait exister des rentes absolues. La rente ricardienne est essentiellement différentielle, de sorte qu'il y a toujours une terre, la moins fertile, dont le revenu égale le travail dépensé. Mill admet au contraire que le prix du produit peut dépasser le coût de production le plus élevé de sorte que toutes les terres,

même les moins fertiles, produisent une rente. La cause en est que « le produit a une valeur de rareté. » (1) Par suite, chaque fois qu'un produit acquiert une valeur de rareté supérieure au coût de production, le vendeur du produit touchera une rente. En partant de cette constatation, les économistes modernes ont généralisé le concept de rente et montré que la rente existe pour tout produit rare. Il en résulte que tout lien est actuellement détruit entre la théorie de la rente et celle de la valeur-travail. Dans tous les cas, la rente est exclusive d'un travail dépensé et l'attribution de la rente au propriétaire apparaît comme absolument injuste.

Par suite, la question se pose fatalement de confisquer la rente au profit de la collectivité. Comment et dans quelle mesure se fera cette confiscation ? A cette question, les économistes ont donné diverses réponses, qui peuvent être réunies en trois groupes principaux.

***

Une première solution, que nous qualifierons de radicale, consiste à faire bénéficier de la rente la collectivité toute entière ; pour parvenir à ce résultat, il faut faire passer la propriété de la terre de l'individu à l'Etat.

De Colins (2) propose la suppression de la propriété privée par voie d'extinction progressive et naturelle. A cet effet, pas d'expropriation, mais à partir du jour où la nationalisation du sol aura été décidée, le droit de transmettre sera enlevé aux propriétaires et toute propriété privée aura disparu au décès de tous les propriétaires existant à l'époque de l'émission du décret de

---

(1) Stuart Mill, *Œuvres*, II, ch. XVI, § 2.

(2) *Pacte social*, 1835.

nationalisation. « La propriété individuelle finirait ainsi dans le crépuscule des choses qui s'en vont ».

L'Etat donnerait ses terres en location, soit aux enchères, soit par baux viagers. La mise aux enchères serait fructueuse, la terre étant louée avec tous les instruments de culture ; les baux viagers assureraient une bonne exploitation en stimulant l'intérêt du preneur.

Ce système ingénieux témoigne chez son auteur d'une fine psychologie ; mais dans la pratique il provoquerait les protestations des héritiers, continuateurs de la personne du défunt, et il n'est pas sûr que les baux viagers aussureraient une bonne exploitation de la terre.

Wallace (1) propose de confisquer les terres au profit de l'Etat moyennant une indemnité sous forme de rente viagère au profit des propriétaires et de leurs héritiers à l'époque de la confiscation. Ces terres seront alors données à bail par lots de 5 acres au maximum, soit un peu plus de 2 hectares. Le fermage sera égal à la rente foncière ; le surplus du produit rémunèrera le travail et les améliorations du cultivateur.

Gossen (2) se préoccupe surtout de donner le sol à ceux qui sont les plus capables de l'exploiter. A cet effet, le sol sera racheté et loué à celui qui en offrira le prix le plus élevé et qui sera en même temps susceptible d'en tirer parti. Les propriétaires dépossédés toucheront une indemnité égale à la valeur d'échange ou au prix courant de leur terre au moment du rachat.

Les précédents systèmes offrent un sérieux danger pour l'Etat, auteur du rachat ; car si cette opération peut assurer l'intérêt du capital engagé, il n'est pas

---

(1) *Nationalisation du sol, sa réussite, son but*, 1862.

(2) *Handwôrterbuch der Staatswissenschafter*, 1853.

certain qu'il en soit de même pour l'amortissement de ce capital.

Walras se propose d'obvier à cet inconvénient (1). Il constate que dans le régime idéal de la libre concurrence de l'école mathématique on rencontre un obstacle résultant de la monopolisation de la propriété foncière entre les mains de quelques-uns. Pour que la concurrence puisse librement jouer, il faut donc racheter les terres. Mais ce rachat se fera moyennant une indemnité, débattue avec les propriétaires ; l'opération se rapprochera de notre expropriation pour cause d'utilité publique. On rachètera selon les circonstances et en commençant par les terres donnant une plus-value importante, la propriété urbaine. En paiement, l'Etat donnera des titres de rente et il vivra sur son domaine.

Mais les titres de rente ainsi créés donneront droit à un chiffre énorme d'arrérages, deux milliards et demi environ, d'où nécessité d'emprunts nouveaux et baisse des titres déjà existants. D'autre part, l'exploitation par l'Etat serait néfaste et des abus se manifesteraient dans la location des terres.

Aussi, M. Charles Gide (2), étudiant le système de Walras, l'a corrigé au point de vue de ses conséquences financières. Ce qui effraie dans ce système, c'est le caractère onéreux et aléatoire de l'opération. Aussi M. Gide estime que « l'Etat pourrait acheter les terres payables comptant et livrables dans 99 ans. Il est certain que dans de telles conditions il pourrait les obte-

---

(1) *Théorie mathématique du prix des terres et de leur rachat par l'Etat*, 1885.

(2) *De quelques Doctrines nouvelles sur la propriété foncière*, « Journal des Economistes », Mai 1883.

nir à un prix minime, car le propriétaire, mettant en balance, d'une part, une dépossession si éloignée que ni lui-même ni ses petits-enfants n'auraient à en souffrir, et d'autre part, une somme à toucher immédiatement, n'hésiterait guère à en accepter le prix, si faible qu'il fût ». M. Gide avait même calculé en 1883 que l'opération coûterait 638 millions comptant, mais le taux de capitalisation s'étant élevé depuis cette époque, M. Gide estimait en 1911 le coût de l'opération à 4 milliards (1).

Ce système très intéressant, « le plus ingénieux peut-être » (2) de tous ceux présentés, paraît néanmoins inapplicable car « une réforme sociale ajournée à cent ans n'a pas une grande portée pratique » (3) ; le savant professeur ne s'illusionne pas lui-même sur ce point, mais il estime qu'on peut raccourcir ce délai sans payer plus cher en fixant la prise de possession de l'Etat à la mort du dernier enfant conçu au jour de la promulgation de la loi, c'est-à-dire en limitant la durée de la propriété privée à deux ou trois générations.

***

D'autres économistes ont proposé des solutions à la fois moins radicales et moins nettes : ce qui rapproche leurs propositions, c'est un caractère commun de timidité.

Herbert Spencer (4) part de ce principe que tous les hommes sont égaux et libres. Or la propriété est en fait aux mains de quelques hommes. La solution est la reprise des terres par l'Etat, conforme « à l'état de ci-

(1) Gide, *Cours d'Economie politique*, 2e Edition, p. 590.
(2) Leroy-Beaulieu, *Collectivisme*, 1re Edition, p. 376.
(3) Gide, *Cours d'Economie politique*, p. 590, note 3.
(4) *Statique sociale.*

vilisation le plus avancé » et leur location à titre viager ; il faut donc changer de landlords. Mais dans son ouvrage « Justice » Spencer s'est montré moins radical, car il a constaté que sa première solution se heurte à deux difficultés : indemnité aux propriétaires dépossédés et application aléatoire. Tout ce que la collectivité peut exiger, c'est de prendre à son profit la valeur originaire de la terre. Comment la récupérer ? Par un droit des pauvres correspondant à la valeur dont la collectivité se prétend dépouillée. Il faut organiser la liquidation de cette dette sociale.

Renouvier (1) comme Spencer s'effraie de la centralisation de la propriété foncière dans quelques mains. Mais il est partisan de la propriété individuelle, garantie de la liberté, et parce qu'elle continue la méthode historique, la meilleure pour l'aménagement du sol. Mais d'autre part, chaque homme a droit à la propriété pour son développement moral. Il faut donc à la fois légitimer le titre de ceux qui possèdent et établir le titre de tout individu à posséder quelque chose. Renouvier s'éloigne à la fois du communisme, qu'il considère comme une forme de servage, et de l'assistance insuffisante de Spencer. Il trouve la solution dans un impôt progressif qui rétablira l'équilibre entre les classes sociales et dans l'organisation du crédit à bon marché, qui assurera le droit au travail. Ainsi on donnera à ceux qui ne possèdent pas l'équivalent de ceux qui possèdent.

Fouillée (2) veut que les deux formes de propriété, individuelle et sociale, se corrigent mutuellement. On développera la propriété sociale par le crédit populaire, la modification des lois sur l'héritage et les assurances

(1) *Science et morale.*

(2) *Propriété sociale et démocratie.*

sociales. L'assistance sociale sera « comme un lac, qui une fois rempli, se répandra bienfaisamment ».

Notons enfin que le philosophe suisse Secrétan partage la manière voir de Renouvier et de Fouillée.

***

Une 3e solution, que nous qualifierons de modérée, consiste à confisquer la rente au profit de la collectivité. Elle a été présentée par James et Stuart Mill et par Henri George.

Dans ses Eléments d'Economie politique, James Mill émet l'avis que l'Etat peut légitimement s'attribuer, non pas la rente actuelle, mais les accroissements futurs de la valeur du sol, lorsque ces accroissements sont le fait non du propriétaire, mais de la collectivité.

Stuart Mill, fils du précédent, est le véritable théoricien de l'imposition des plus-values. En raison de son autorité de penseur, de ses procédés d'investigation basés sur l'observation et l'expérience, sa théorie a exercé une influence si profonde que l'économiste anglais Grote, ami de son père a pu écrire : « Je crois qu'il a fait plus de mal qu'aucun autre homme de notre temps par son système de confiscation appliqué à la propriété territoriale, sous prétexte d'accroissement non gagné et par ses autres doctrines socialistes. » (1) Notons aussi que l'influence de théoricien a été doublée de cette du propagandiste, du président de l'english land tenure reform association.

Comme Ricardo, Mill a constaté qu'il y a dans le revenu du propriétaire un élément qui ne représente ni les

---

(1) Stuart Mill, *Principes d'Economie politique*, Edition Roquet, Introd. p. XLIV.

frais de production, ni les avances du capitaliste. Cet élément, c'est la rente qui tombe comme « un don du ciel, un bon lot tiré à une loterie ». Enlever cette rente au propriétaire ne serait pas inique. Elle augmente d'ailleurs d'une façon constante avec les progrès de la civilisation et il est juste qu'elle revienne à la collectivité, auteur de cette augmentation. « Supposez (1), dit Mill, qu'il existe une espèce de revenu tendant constamment à augmenter, sans effort ni sacrifice de la part de ceux qui en sont propriétaires : que ces propriétaires composent dans la société une classe que le cours naturel des choses enrichit sans qu'ils ne fassent rien. Dans ce cas, l'Etat pourrait sans violer les principes sur lesquels la propriété privée est établie, s'approprier la totalité ou une part de cet accroissement de richesse, à mesure qu'il se produit. Ce serait à proprement parler prendre ce qui n'appartient à personne ; ce serait employer au profit de la société une augmentation de richesse créée par les circonstances au lieu de l'abandonner sans travail à une classe particulière de citoyens.

Eh bien, c'est le cas de la rente. Les propriétaires s'enrichissent en dormant en quelque sorte, sans travailler, sans courir les risques, sans épargner. Quels droits ont-il d'après les principes généraux de justice sociale à cette augmentation de fortune ? Quel tort leur aurait-on fait si depuis l'origine la société s'était réservé le droit d'imposer l'accroissement de la rente autant que l'auraient exigé les besoins financiers de l'Etat ? J'admets qu'il serait injuste de venir sur la propriété de chacun et de mettre la main sur l'augmentation de la rente qui pourrait avoir eu lieu, parce qu'il n'y aurait aucun moyen de distinguer dans les cas particuliers l'ac-

(1) Stuart Mill, *Principes d'Economie politique*, p. 172 et suiv.

croissement qui résulte uniquement des progrès de la société de celui qui est le fruit de l'intelligence et des améliorations faites par le propriétaire. Une mesure générale serait la seule manière de procéder régulièrement: On commencerait par l'évaluation de toutes les terres du pays et les sommes auxquelles elles seraient évaluées seraient exemptes d'impôts ; mais après un intervalle de temps pendant lequel le capital et la population auraient augmenté dans la société, on pourrait estimer en gros l'accroissement de la rente depuis la première estimation ».

La théorie de l'imposition des plus-values immobilières est tout entière dans cette longue citation. Sans doute, la question de l'application n'est pas présentée en termes très nets ; mais un vulgarisateur est déjà né, plus polémiste que philosophe, servi par contre par les phénomènes économiques de son époque et les comprenant à merveille, qui par son ouvrage : Progrès et Pauvreté, va répandre dans le monde l'idée de la confiscation de la plus-value au profit de la collectivité. Toute analyse du livre d'Henri George ne ferait qu'en ternir le style ardent, la pensée généreuse et nous ne pouvons mieux faire qu'en reproduire les passages les plus expressifs (1).

« La rente, dit Henri George, est le prix d'un monopole ayant pour origine la conquête par l'homme des éléments naturels qu'il ne peut ni produire, ni augmenter, p. 153. Elle est déterminée par l'excès de son produit sur ce que la même culture produirait dans la moins productive des terres en usage, p. 160. Comme le produit égale la rente, plus le salaire, plus les intérêts, donc le produit moins la rente égale le salaire plus l'inté-

(1) *Progrès et Pauvreté*, Trad. Le Monnier, Edition Guillaumin, 1887.

rêt. Donc salaire et intérêt ne dépendent pas du produit du travail et du capital, mais de ce qui reste après la rente prise ; ou bien ils dépendent du produit, mais de ce qui reste après la rente prise ; ou bien ils dépendent du produit qu'ils pouvaient obtenir sans payer la rente, c'est-à-dire en cultivant la terre la plus pauvre exploitée. Par conséquent, quel que puisse être l'accroissement de puissance productive, si l'accroissement de la rente se produit en même temps, ni les salaires ni l'intérêt ne pourront augmenter, p. 263.... La valeur de la terre dépendant entièrement du pouvoir que sa propriété donne de s'approprier la richesse créée par le travail, l'accroissement de la valeur de la terre se fait toujours aux dépens de la valeur du travail. »

« La rente absorbe tout le gain et le paupérisme accompagne le progrès, p. 214 ». Quel sera le remède ? « Il faut que la terre devienne propriété commune, p. 313. Je ne propose ni d'acheter ni de confisquer la propriété privée de la terre.... Ce que je propose comme le remède simple mais souverain... c'est d'approprier la rente par les impôts. Abolissons tous les impôts sauf celui sur les valeurs foncières, p. 382. » Cet impôt « peut être perçu plus facilement et plus économiquement que tout autre, car la terre ne peut être ni cachée ni enlevée ; on peut rapidement fixer sa valeur et l'imposition une fois fixée, il ne faut qu'un receveur pour en faire la perception, p. 393 ». Il est aussi « le plus juste et le plus équitable des impôts car il pèse seulement sur ceux qui reçoivent de la société un avantage particulier et de valeur et sur eux en proportion de l'avantage qu'ils reçoivent. C'est la prise par la communauté, pour l'usage de la communauté, de cette valeur qui est la création de la communauté. C'est l'application de la propriété commune à des usages communs. Quand toute la rente sera prise par l'impôt pour les besoins de la commu-

nauté, l'égalité ordonnée par la création sera atteinte. Aucun citoyen n'aura d'avantage sur un autre sauf celui que lui donnera son travail, son adresse, son intelligence ; et chacun obtiendra ce qu'il gagne vraiment. Alors seulement le travail recevra sa pleine récompense et le capital son revenu naturel, p. 399. En réalité, que la rente doive au point de vue de l'utilité comme à celui de la justice être soumis à un impôt particulier, c'est compris dans la théorie acceptée de la rente et peut être trouvé en germe dans les ouvrages de tous les économistes qui ont accepté la loi de Ricardo. Si ces principes n'ont pas été poussés jusqu'à leurs conclusions nécessaires, comme je l'ai fait, cela vient évidemment de ce qu'on ne voulait ni compromettre ni attaquer les intérêts énormes impliqués dans la propriété privée de la terre, et de ce que des théories fausses sur les salaires et la cause de la pauvreté dominent la pensée économique, p. 401 ».

Enfin en terminant, Henri George réfute l'objection de Mac Culloch, d'après laquelle « les impôts sur la rente sont parmi les moins justes et les plus impolitiques » (1) en raison de la difficulté de dégager de la valeur globale d'une terre celle des améliorations. « La valeur de la terre, dit-il, peut toujours être distinguée de la valeur des améliorations, p. 403 » et il appuie son affirmation sur l'exposé des différents cas qui peuvent se présenter dans la pratique (2).

---

(1) Mac Culloch, note 25 sous l'ouvrage d'Adam Smith : *Richesse des Nations.*

(2) Il serait intéressant de comparer la notion de l'impôt unique chez George et chez les Physiocrates. Il n'est pas douteux que George a connu l'opinion sur ce point de ses illustres devanciers. Il dit en effet : « Mirabeau l'aîné, me dit-on, trouvait que la proposition de Quesnay de substituer une seule taxe sur la rente (au sens de revenu du sol) à tou-

⁂

§ 3. — L'opinion et la plus-value

Certes, l'énumération que nous avons donnée des économistes, ayant étudié la théorie de la rente, est loin d'être complète, mais nous croyons avoir suffisamment montré comment cette théorie est née, s'est développée et a abouti à un système fiscal. Nous nous sommes surtout attachés à montrer comment le concept de rente s'est étendu à tous les monopoles avec Henri George et notamment à tous les monopoles fonciers.

D'autre part, l'expression de rente est souvent remplacée par celle de plus-value et la différence n'est pas seulement dans les mots. Alors que la rente constitue un revenu non gagné, la plus-value apparaît comme le capital de cette rente. Un propriétaire vendant les produits de son immeuble reçoit une quote-part non gagnée qui est la rente, mais s'il vend l'immeuble lui-même, le prix comprend la plus-value sociale acquise par l'immeuble, qui n'est autre que la rente capitalisée.

Quoi qu'il en soit, aucun économiste contemporain ne

---

tes les autres taxes était une découverte aussi utile que l'invention de l'écriture, ou la substitution de la monnaie au troc. » p. 409. Mais cette similitude de vues ne porte en réalité que sur le principe même de la question, l'impôt unique. Il faut noter en effet que George est l'adversaire des propriétaires fonciers tandis que les physiocrates en sont les défenseurs, les considérent comme une classe digne des privilèges dont ils jouissent. George dirige cet impôt contre les propriétaires ; dans la pensée des Physiocrates, au contraire, les propriétaires ne le paieront pas, la valeur de la terre devant être simplement diminuée du montant de la capitalisation de l'impôt. George veut un impôt très élevé, confisquant toute la rente ; les physiocrates le destinent à payer les dépenses d'un Gouvernement, dont les attributions doivent être réduites au minimum. Enfin l'impôt de George est prélevé sur la rente ; celui des physiocrates sur le produit net. La similitude de vues est donc purement apparente.

peut ignorer le principe de l'imposition des plus-values qu'il l'accepte ou le rejette. L'impôt sur la plus-value, a recueilli l'adhésion des financiers de tendances très diverses depuis M. Adolf Wagner (1) jusqu'à M. Leroy-Beaulieu (2) (au moins pour ce dernier en ce qui concerne la plus-value urbaine). Ce système fiscal a servi ou sert d'aliment dans différents Etats à l'activité parlementaire et à provoqué de puissants mouvements d'opinion dont il nous faut dire quelques mots.

Dès 1870, Stuart Mill, dont nous avons vu l'influence considérable au point de vue doctrinal, fonde la « Land tenure association » dont il devient le président. Le but de ce groupement est le morcellement des grandes propriétés foncières, et aussi le prélèvement au profit de l'Etat de la totalité ou tout au moins d'une grande part de la rente foncière future.

Actuellement, il existe surtout des ligues importantes en Angleterre et en Allemagne.

En Angleterre, Russel Wallace fonda en 1860 la « Société pour la nationalisation du sol » qui avait pour but de vulgariser les « vérités sublimes » d'Henri George. Elle a pour organe depuis 1889 le journal « Land and Labour » et fait de nombreuses conférences (648 en 1896). Elle s'est distinguée par un original moyen de propagande, l'envoi dans les campagnes des « yellows vans » ou charriots jaunes, transportant de nombreuses brochures et servant de tribune aux orateurs. Elle s'est attachée surtout à faire voter l'imposition des plus-values immobilières. Le groupe parlementaire qu'elle a

---

(1) *Science des Finances*, Trad. franç., II, p. 95 et suiv. ; 342 et suiv.

(2) *Essai sur la répartition des richesses.*

fondé comptait avant le vote du financ act de 1909 plus de 120 membres (1).

En 1883, une autre ligue s'est fondée à la suite des conférences de George : l'Union pour la réforme du sol, qui prend ensuite le nom de « Ligue pour la taxation des valeurs foncières ». Elle emploie aussi des charriots de propagande, mais rouges : red vans.

L'activité de ces deux ligues, l'importance de leur groupe parlementaire ont eu une influence certaine sur le vote de la loi anglaise.

En Allemangne, il existe un groupement très puissant, ayant des ramifications dans tout l'Empire et comptant plus de 700.000 membres : c'est l'association des réformateurs fonciers ou Bund der Bodenreformer. Elle défend les principes de George, si répandus en Allemagne. Son président est M. Adolf Damaschke ; elle a pour organes le Bodenreform, bi-mensuel qui a succédé au Deutsche Volksstimme, et le Jahrbuch der Bodenreform, trimestriel. D'après son président, « l'association voit dans la question du sol la partie essentielle du problème social ». Elle veut confisquer la rente de demain en respectant celle d'hier. Elle a contribué à faire voter la loi d'Empire de 1911.

Aux Etat-Unis, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande, existent plusieurs lignes fondées notamment par l'original M. Fels, roi du savon, qui a consacré une partie de sa fortune à la vulgarisation des idées de George, surtout en ce qui concerne l'imposition de la rente. M. Fels a conférencié aussi en France et en Angleterre.

---

(1) Favier, *De l'attribution de la rente foncière à la collectivité*, p. 130, et *Economiste français* du 24 Décembre 1910, p. 952, Communication de M. Bellom à la Société d'Economie politique de Paris.

En Danemark, s'est créée en 1902 la « Hovedkontoret for Grundvaerdibeskatning » qui a pour organe « den lige Vej », la voie droite.

En Suède, l' « Ekonomiska Erihetsforbündet » édite le « Bundkavlen ».

En Suisse, se sont fondées la « Bernische Gesellschaft für Steuerreform » et la « Gesellschaft für soziale Bodenpolitik », cette dernière ayant son siège à Bâle.

En 1911 a été fondée en France « La Revue de l'impôt unique » dont l'allure est nettement pamphlétaire, plus politique qu'économique. (1).

En Espagne, a été également fondée en 1911 la revue « El Impuesto Unico » et en 1913 a été créée la « Liga Española para el impuesto unico ».

Ainsi la question de l'impôt sur les plus-values a suscité la création de ligues dans tous les pays civilisés (2) ; elle a été en outre discutée dans plusieurs congrès internationaux, notamment dans ceux des habitations à bon marché à Vienne ; du chômage à Paris ; du free trade ou liberté commerciale à Anvers, tenus tous trois en 1910 avec la participation de M. Fels. A Paris aussi en 1913, le congrès de la propriété bâtie a discuté la question et rejeté le principe de l'impôt dans sa séance du 6 mai, présidée par M. le Professeur Colin, Sénateur d'Alger.

---

(1) G. Darien, Paris, rue Furstenberg, 3, Editeur.

(2) La Russie paraît être restée en dehors de ce mouvement. Toutefois Léon Tolstoï, dans *Le grand péché social*, a adhéré au Georgisme : « Je crois, dit-il, que George a raison et que l'affranchissement des souffrances infligées aux hommes en vertu des principes néfastes de notre *droit foncier* se poursuivra et s'accomplira de nos jours. Je voudrais que la disparition de ce péché universel — disparition qui marquera une étape dans l'histoire de l'humanité et à laquelle je désire contribuer — soit l'œuvre du peuple russo-slave. »

Actuellement, plusieurs collectivités (Etats ou Communes) ont adopté cet impôt ; d'autres se proposent de l'établir. La question est donc sortie du domaine de la spéculation pure pour entrer dans celui de l'application ; elle est brûlante d'actualité, notamment en France, comme nous le verrons plus loin. Le moment est donc opportun d'étudier cet impôt sur les plus-values immobilières. A cet effet, il convient d'examiner les arguments que l'on a fait valoir en faveur de son établissement et les critiques qu'il a soulevées.

CHAPITRE III

Etude critique de l'impôt sur la plus-value immobilière.

§ 1. — Les arguments.

***

Les arguments en faveur de l'impôt des plus-values immobilières se fondent sur la justice et l'utilité sociales. D'une part, cet impôt est prélevé sur un revenu non gagné par le propriétaire ; d'autre part, il sert à combattre l'immobilisation et la spéculation foncières.

1°. — La justice fiscale. La réalité de la plus-value.

Nous avons vu que, dans l'opinion de Ricardo les produits de la manufacture, de la mine et de la terre donnent seul un revenu supérieur au travail dépensé. Recherchons quels sont les éléments constitutifs de la valeur de la terre. Il y en a trois : la nature, l'activité de l'homme, l'organisation sociale.

Or, la valeur naturelle de la terre est essentiellement

variable, la fertilité variant avec chaque parcelle. D'autre part, la terre présente l'avantage d'être une richesse perpétuelle, illimitée dans le temps mais limitée dans l'espace. C'est donc là un double avantage marqué pour les propriétaires.

Mais baser un impôt sur ces seules considérations ne serait peut-être pas juste, car pour être révélées les qualités naturelles de la terre doivent subir le concours du travail de l'homme et de ses capitaux. Selon le proverbe arabe « le champ dit à son maître : montre moi ton ombre ». Cette intervention du propriétaire constitue en quelque sorte la valeur personnelle ou individuelle de la terre et il n'est pas contestable, nous l'avons précédemment établi, que le propriétaire a droit de ce chef à une rémunération.

Aussi n'est-ce pas la valeur naturelle ou personnelle de la terre que l'on se propose de taxer, mais sa valeur sociale. Cette valeur sociale est à la fois sensible est fréquente, car la valeur naturelle n'est qu'une exception et la valeur personnelle dépend uniquement du bon vouloir du propriétaire qui peut s'abstenir. Au contraire, la plus-value sociale est fonction de l'organisation sociale ; elle est donc inévitable chaque fois que cette organisation est en progrès et elle augmente forcément puisque les progrès de cette organisation vont croissant. Il n'est pas inutile de rappeler ici le passage célèbre d'Henri George : « Voici une petite ville qui débute : dans dix ans ce sera une grande cité. Prenez-y possession d'une parcelle de terrain, vous n'aurez besoin de rien faire d'autre. Vous pourrez vous coucher et y fumer votre pipe. Vous pouvez planer au dessus en ballon ou dormir en dessous dans un trou, et sans remuer le doigt, sans ajouter un iota à la richesse générale, dans dix ans vous serez riche. Dans la cité nouvelle, il y aura un palais

pour vous. Il est vrai qu'il y aura aussi probablement un hospice pour les pauvres. » (1).

On peut déterminer exactement les causes de cette plus-value sociale. Elle tient d'abord à l'organisation politique et administrative de l'Etat et varie dans la mesure de la protection, de la sécurité qu'il donne à la propriété privée contre les tentatives d'usurpation tant des nationaux que des étrangers. Elle tient aussi à la salubrité, à la législation douanière qui favorise plus ou moins l'écoulement des produits du sol et l'achat des objets nécessaires à cette production.

Cette organisation sociale a en outre sa répercussion sur le développement du progrès : amélioration des moyens de communication, multiplication des procédés techniques sous un régime de protection de la propriété intellectuelle. « Chaque pas que l'humanité fait dans la voie du progrès, affermit le règne de la rente, dit George » et Walras ajoute : « la valeur de la rente s'élève constamment dans une société en progrès, ce qui est une circonstance propre à cette espèce de richesse » (2).

Enfin l'accroissement de la population peut entraîner une hausse sensible de la valeur des terres : il provoque une demande plus considérable des objets de consommation et des logements et on peut dire avec George que « la valeur de toute terre est en raison directe du nombre d'hommes qu'elle porte ». Dans cet ordre d'idées on a calculé que chaque immigrant en Amérique augmente de 400 dollars environ la valeur de la terre où il débarque. De même, chaque enfant qui vient au monde produit absolument le même effet que l'immigrant qui met le pied sur le rivage américain : par le seul fait de sa présence,

---

(1) H. George, *loc. cit.*, L. V, chap. II.

(2) *Economie sociale*, p. 399.

il ajoute une plus-value de quelques centimes ou de quelques millimes à chaque hectare de terre de son pays natal » (1). C'est que l'accroissement de la population rend le sol humainement plus rare et plus utile, « plus rare parce qu'il est soumis à une compétition plus grande et demandé en partage par un plus grande nombre d'hommes ; plus utile, parce qu'il doit désormais produire plus d'aliments et plus de matières premières de toutes sortes destinées à satisfaire à des besoins plus considérables » (2).

On objecterait en vain que cette plus-value sociale résulte des capitaux ou des travaux « incorporés » au sol. En tout cas, l'argument ne saurait porter pour les terrains urbains que le propriétaire laisse nus en attendant que des circonstances extérieures augmentent leur valeur. Mais même pour les autres terrains, ces capitaux et ces travaux, à la condition encore qu'ils aient été judicieusement utilisés, devraient avoir pour effet « d'augmenter la qualité des produits et par leur multiplication d'en abaisser la valeur et si la baisse de la valeur de l'unité de produit fait plus que compenser leur multiplication, il est clair que la valeur capital de la terre baissera. » (3).

On ne saurait dire davantage que cette plus-value récompense la perspicacité, l'intelligence du propriétaire qui, entrevoyant l'essor d'une région déterminée, y a placé ses capitaux. Répondons simplement que cette intelligence, si intelligence il y a, recevrait vraiment une récompense hors de proportion avec son application qui consiste à attendre passivement la naissance d'une plus-value.

---

(1) Gide, *Journal des Economies*, 1883, p. 173.

(2) Piou, *Collectivisme agraire en Angleterre*, p. 191-192.

(3) Gide, *loc. cit.*, p. 175.

On oppose enfin à l'argument de justice que nous faisons valoir la corrélation de la hausse de la rente et de la baisse de valeur de la monnaie. En comparant le prix des terrains avec les variations de prix des autres marchandises, M. Halbwachs a démontré d'après les indice numbers et les indications de l'annuaire de statistique générale : 1° que la plus-value foncière est continue alors que la baisse de l'or et de l'argent ne l'est pas ; 2° que la plus-value foncière a cru dans les périodes où les prix des autres marchandises diminuaient. C'est ainsi que de 1873 à 1900, on a constaté, malgré la baisse des métaux précieux, une baisse de tous les prix sauf pour les terrains. C'est que les influences qui se sont exercées pendant cette période sur les différents prix ont été contrariées quant aux terrains par des tendances inverses plus intenses. Ainsi la courbe des terrains a continué de monter pendant que celle des autres prix baissait. « Il est certain, dit M. Halbwachs (1), que cette courbe du prix des terrains, bien qu'elle monte très nettement dans l'ensemble, révélerait une hausse bien plus forte, si l'on supposait que le niveau des prix en général n'a point changé et que le pouvoir d'achat de l'argent est demeuré le même ».

La plus-value foncière a donc bien un caractère de continuité et de spécialité, qui permet aux propriétaires du sol d'augmenter indéfiniment leur fortune.

D'ailleurs, nous croyons indispensable de montrer la véracité de cette affirmation par des faits probants, que nous emprunterons pour la majeure partie à l'excellent rapport présenté le 1er mars 1912 par M. le Pro-

---

(1) Halbwachs, *Les Expropriations et le prix des terrains à Paris*, p. 276-285.

fesseur Bouvier à la Société d'Economie politique de Lyon (1).

Pour la France, les enquêtes agricoles faites en 1851 et en 1882 montrent que dans la période comprise entre ces deux dates, la valeur du sol est passée de 60 à 91 milliards. En ce qui concerne le revenu foncier rural seul, il était estimé par Lavoisier en 1790 à 1.200.000 de francs et à 1.500.000 et 2.750.000 par les statistiques officielles de 1815 et de 1875 (2).

Dans un discours au Sénat, Léon Say citait le cas d'une ferme appartenant aux Bussy-Rabutin qui rapportait 50 livres en 1528, soit 300 francs de monnaie actuelle, et dont le revenu actuel est de 2.000 francs.

G. d'Avenel (3) montre que le revenu des terres à l'hectare est passé du 16e au 19e siècle de 30 à 160 fr. dans les Flandres, de 25 à 87 en Normandie, de 11 à 48 en Bourgogne.

Il est également intéressant de reproduire le tableau suivant, qui montre les variations du prix du mètre carré de terrain non bâti et exproprié à Paris par arrondissement (4):

Années	1, 2, 3, 4	5, 6, 7	8	9, 10	11	16	17
1860	»	104	87	»	»	60	28
1862	465	»	»	253	65	40	52
1873	1600	90	250	280	100	55	65
1880	935	166	294	362	85	99	123
1890	»	273	356	356	240	107	232
1899	1380	»	312	312	86	127	143
1900	»	236	590	590	240	107	118

(1) *Les impôts sur la plus-value immobilière*, imp. Bonnaviat, Lyon, 1912.

(2) Gide, *Cours d'Economie politique*, 1909, p. 533, note 2, et Leroy-Beaulieu, *Répartition*, 1881, p. 89.

(3) *Histoire de la propriété et des salaires*, I, p. 368.

(4) Halbwachs, *loc. cit.*, p. 242, tableau A.

M. Ajam, député (1), cite une boutique (rez-de-chaussée et entresol) de la rue de Paix louée en 1850, 22.000 francs ; en 1872, 65.000 francs ; en 1890, 120.000 fr. et actuellement 365.000 francs, soit 1.000 francs par jour.

L'immeuble du Café anglais s'est vendu en 1913 sur le pied de 7.000 francs le mètre carré.

M. Levasseur signale le cas d'un cordonnier anglais qui acheta en 1270, faubourg Montmartre et moyennant 2.450 francs un terrain de 2 h. 70 a, qui vaut aujourd'hui 27 millions.

Une bicoque située à Passy à l'angle des rues Vineuse et de la Tour, d'une superficie de 100 m. à peine a été expropriée en 1913 moyennant 205.000 francs (2).

M. d'Avenel (3) cite encore un terrain appartenant à l'Hôtel-Dieu qui valait 6 fr. 40 le mètre carré en 1775 et vaut 1.000 francs le mètre de nos jours.

M. Leroy-Beaulieu (4) mentionne une parcelle du quartier de l'Arc de Triomphe qui de 1881 à 1894, soit en 13 ans, à doublé de valeur.

Si nous consultons maintenant les travaux récents donnant une évaluation globale du sol français, nous voyons que la deuxième revision décennale du revenu net des propriétés bâties fait ressortir une hausse sensible des valeurs locative et vénale des maisons et usi-

---

(1) *Documents parlementaires*, 10e législ., n° 1971, Proposition du 10 Juin 1912.

(2) *Marché du comptant*, 2 Mai 1913.

(3) *L'évaluation des dépenses privées, Le logement*, « Revue des deux Mondes », 15 Octobre 1910, p. 774.

(4) *Répartition*, p. 205. Voir également de Saint-Genis : « Journal de la Société de Statistique de Paris », Mai 1895.

nes (1). Au 1er janvier 1901, il existait en France 9.302.608 propriétés bâties, dont 9.173.891 maisons et 128.717 usines, d'une valeur vénale de 57.117.943.000 francs et d'une valeur locative de 3.117.642.763 francs. Au 1er janvier 1911, il existait 9.613.462 propriétés bâties dont 9.475.786 maisons et 136.676 usines ; leur valeur vénale était de 64.798.641.000 francs et leur valeur locative de 3.672.142.248 francs. Donc en dix ans, le nombre des maisons s'est accru de 301.835 unités ; celui des usines de 8.959 ; leur valeur vénale a augmenté de 7.680.698.000 francs et leur valeur locative de 494.499.365 francs.

La progression se manifeste aussi bien dans les départements qu'à Paris. En ce qui concerne la valeur locative des maisons, il y a moins-value dans l'Aude et l'Hérault seulement ; ce fait s'explique par la crise viticole. Pour les usines, la progression est générale.

Au point de vue de notre étude, il est intéressant de constater en quoi cette augmentation est due au mouvement ascensionnel des loyers seulement. Or, l'administration des Contributions Directes a procédé à cette ventilation (2) et elle établit que sur les 494.499.365 francs représentant la plus-value de la valeur locative des propriétés bâties de 1900 à 1910, 109.839.113 fr. proviennent de la variation du cours des loyers, le surplus étant le revenu de constructions neuves. Le taux de la plus-value ressort ainsi à 3,13 % ; ce chiffre représente le taux de la plus-value sociale en 10 ans. Mais il « ne correspond plus exactement à la situation

(1) Rapport du Directeur général des Contributions Directes, J. O., 17 Février 1912, *Annexe*, p. 109. — « Revue générale d'administration », Mars 1912, p. 361. — « Revue de science et législation financière », 1912, p. 344 et 564.

(2) *Rapport sus-visé*, p. 110.

présente, fait observer le Directeur général des Contributions Directes. Le chiffre de 3,13 % se rapporte en effet à l'augmentation constatée au moment de la revision, c'est-à-dire en 1909 et 1910. Or, c'est surtout depuis cette époque que les prix des loyers ont été rehaussés, la grande majorité des propriétaires ayant attendu l'achèvement du travail avant de modifier les conditions de location de leurs immeubles, afin d'éviter pendant la période décennale qui commence, l'augmentation d'impôt corrélative au relèvement des loyers. Il s'ensuite qu'à l'heure actuelle l'augmentation effective du cours des loyers ressort à un taux incontestablement plus élevé que celui de 3,13 %, mais il n'est pas possible de chiffrer cette nouvelle majoration même d'une façon approximative ». Cette augmentation du cours des loyers pendant la revision se manifestait dans 75 départements.

La plus-value est surtout sensible à Paris où le revenu des maisons et usines est passé de 400 millions en 1860 à 980 en 1910, soit plus du double. D'après la dernière revision décennale, la valeur locative des propriétés bâties était pour Paris de 989 millions en 1911 contre 853 en 1901. La seule hausse des loyers a produit une plus value de 40 millions, soit 4,21 %, taux qui se trouve dépassé actuellement (1).

MM. Leroy-Beaulieu et d'Avenel avaient d'ailleurs établi cette hausse des loyers. D'après le Bulletin de Statistique municipale de la Ville de Paris, le loyer par tête était de 90 francs en 1817, 110 en 1829, 150 en 1872, 167 en 1876. M. Leroy-Beaulieu estime ces chiffres insuffisants et fixe à 180 ou 190 francs le loyer moyen par tête à Paris en 1880. Cette question des

(1) *Rapport sus-visé*, p. 115.

loyers à Paris a d'ailleurs provoqué un mouvement de Presse en 1911-1912. (1).

En Angleterre, Stuart Mill signalait déjà que la rente de presque tous les biens fonds de la Grande Bretagne a été continuellement en augmentant et presque aucune d'elles n'a baissé depuis l'époque où l'évaluation a été faite pour la première fois (2).

Le revenu foncier et la valeur des terres ont triplé de 1800 à 1880 ; le revenu foncier anglais était de 500 millions de francs en 1800, 750 en 1838 et 1.500 en 1875. Dans les villes, la plus-value est considérable : un terrain de Glasgow se vend 600 livres l'acre en 1777 ; en 1897, la municipalité en achète une partie à raison de 760 livres l'acre (3).

En mars 1888, Lord Portman réalise un bénéfice de 30 millions par l'augmentation des loyers et les « amendes » exigées lors du renouvellement des baux de ses immeubles.

N'est-elle pas fabuleuse cette histoire du duc de Westminster qui louait un magasin 8.750 francs. En 1903, il renouvelle le bail moyennant un loyer annuel de 130.000 fr., une amende de 1.250.000 francs pour le rachat de l'immeuble et l'obligation de dépenser 1.250.000 francs pour le réparer (4).

---

(1) Leroy-Beaulieu, *Répartition*, p. 206. Voir égal. : Guillaume de Graef, *L'Ec. publique et la sc. des finances*, p. 169 ; « Radical », du 2 Novembre 1911, d'Haussonville ; « Echo de Paris », 20 Mars 1912 ; « Action Nationale », Desvaux, 10 Mars 1912, p. 563 ; articles du « Matin », « Journal », etc.

(2) Stuart Mill, *loc. cit.*, p. 490.

(3) Favier, *Attribution de la rente foncière à la collectivité*, p. 11.

(4) « *Revue Socialiste* », 15 Octobre 1910, p. 514.

Les rentes payées aux propriétaires fonciers de Londres pour la seule location du sol auraient augmenté de 7.700.000 £ de 1870 à 1895. La Chambre des Communes qui a acheté Hyde Park 425.000 francs en 1652 pourrait le revendre aujourd'hui 200 millions (1).

Vilfredo Pareto estime que le loyer de l'acre anglais est passé de 18 schillings en 1781 à 27 en 1851 et 28 en 1876 ; le prix de l'acre est passé de 33 £ à 34,5 et 44,5 aux mêmes dates (2).

Cependant le prix des loyers à Londres même aurait une tendance à baisser par suite de l'exode des habitants vers la banlieue dont les immeubles bénéficient par voie de conséquence d'une forte plus-value (3).

M. de Laveleye estime qu'en Belgique le prix moyen du fermage par hectare est passé de 57 fr. 25 à 108 francs.

En Allemagne, la spéculation est incroyable dans les villes où l'accroissement rapide de la population provoque la disette des logements (Wohnùngsnot). A Berlin « on spécule ardemment sur les terrains et les bâtisses; beaucoup de paysans sont devenus millionnaires en 10 ans... Sur le Prenglaùer Allee, à 4 ou 5 kilomètres au plus du centre de la ville vers l'Est des terrains qui ne valaient pas 10 marks se vendent couramment 300 marks le mètre. Le prix du sol urbain a suivi la même progression. Le mètre coûte de 3.750 à 5.000 francs dans la Friedrichsstrasse. » (4).

---

(1) Nitti, *Principes de la science des finances*, Trad. Clamard, p. 454.

(2) *Cours d'Ec. polit.*, 1897, II, n° 776.

(3) *Marché du comptant*, 2 Mai 1913.

(4) Jules Huret, Berlin, 1909, p. 29.

On cite des communes saxonnes où les plus-values se sont élevées de 1889 à 1899 de 100 % à 700 % (Laùbegard), à 1.000 % (Cotta) et 1.200 % (Heidnaù). Dans les grandes villes, des parcelles d'une valeur de 150.000 marks environ ont triplé ou quadruplé de valeur en 7 années ; d'autres moins importantes triplent en 3 ans. Dans les faubourgs des grandes cités, la spéculation est « féroce et angoissante. » (1).

On estime que pour l'ensemble de l'Empire, la plus-value, pendant la période allant de 1865 à 1895, varie entre 17 et 1.975 % ! (2).

En Russie l'enquête administrative de 1889 indique que le prix moyen en roubles d'un déciatine a été de 25 en 1860, 45 en 1870 et 71 en 1889.

En Italie, Vilfredo Pareto (3) cite d'importantes augmentations de loyers ruraux, « sans que les propriétaires aient fait de dépenses sur leurs terres ».

L'Amérique n'est naturellement pas inférieure au Vieux Continent dans les manifestations de la plus-value. C'est ainsi qu'à Chicago un quart d'acre vendu 50 dollars en 1830, en valait 25.000 en 1836 et 1.250.000 francs après l'Exposition. Pendant ce laps de temps, la population avait augmenté 30.000 fois et la valeur du terrain 60.000. De même la valeur d'une parcelle dans le Minnesota est montée de 100 à 500 francs l'hectare, à la suite de l'établissement du chemin de fer en 1873.

Le Census des Etats-Unis en 1905 établit que la va-

---

(1) « Bull. de Stat. et législ. comparée », 1906, II, p. 764. La taxation des plus-values immobilières.

(2) Favier, *loc. cit.*, p. 9 et 10.

(3) *Loc. cit.* II, p. 776 et 788.

leur du sol fédéral s'était accru de 32 milliards de francs depuis 1900. « A chaque coucher de soleil, dit M. d'Avenel, la propriété rurale enregistre une hausse de 17 millions. »

« Ce qui est particulier à la République Argentine, dit M. Georges Clémenceau, c'est la spéculation effrénée sur les terrains... L'Argentine attend dans l'indolence la plus-value toujours croissante des terrains qui double, qui triple ou décuple sa fortune, sans qu'il n'ait rien à faire que de se croiser les bras (1) ».

En Australie, « laboratoire de science sociale » (2) l'Etat vendait ses terrains 16 à 20 francs en 1831 et 50 en 1860. En 1884, dans Collins Street, la plus grande artère de Melbourne, un lot de terrain, a été vendu 22.000 francs le pied anglais (0 m. 30) de façade sur 66 pieds de profondeur, soit 3.600 francs le mètre carré ; un peu plus tard, il valait 8.300 francs le mètre. Il est juste d'ajouter qu'après le boom de 1895, les terrains urbains et ruraux ont perdu les 2/3 ou les 3/4 de leur valeur.

En Egypte, (3) une société achète en 1906 dans la banlieue du Caire, 25 kilomètres carrés de terrains domaniaux pour 156.000 francs, soit moins de 0 fr. 01 le mètre. Elle y effectue des travaux de voirie et installe une ligne de tramways. En 1910, le terrain vaut 25 à 50 francs le mètre, soit au total 75 millions : chaque centime est devenu 35 francs. La même société à acquis 50 kilomètres carrés de terrains domaniaux pour

---

(1) *Notes de voyage en Argentine et au Brésil.*

(2) Pierre Leroy-Beaulieu, *Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes*, 2e édit., 1901, p. 117, 122 et 126.

(3) *Annales de la Régie Directe*, Juillet 1910, p. 286.

312.000 francs ; elle espère les revendre un milliard et demi.

A Shangaï, la valeur du sol a monté de 1 à 10.000 francs dans l'espace du siècle dernier (1).

En Algérie, la plus-value des terrains urbains et ruraux est un fait établi. En outre, la spéculation sévit intense sur les immeubles de toute nature et les fortunes réalisées par ce moyen, rappellent celles de la République Argentine et de l'Allemagne. La plus-value urbaine est surtout sensible dans les villes d'Alger, Oran, Bône, Sidi-bel-Abbès. Des chiffres ont été cités à ce sujet et nous n'y reviendrons pas (2).

Rappelons simplement qu'à la séance des Délégations Financières du 1er Juin 1910, M. Mallet, commissaire du gouvernement, reconnaissait que « la plus-value des propriétés progresse très rapidement en Algérie. » (3) Il serait intéressant de posséder un chiffre global à ce sujet ; malheureusement le Service algérien des Contributions Directes, procédant à la révision décennale des propriétés bâties (4) (période 1897-1907) n'a pas dégagé, comme cela a été fait dans la métropole, la plus-value sociale des valeurs locatives de ces immeubles. Nous n'avons pu faire nous-même ce travail, les éléments que l'Administration aurait pu nous fournir étant absolument insuffisants pour cet objet. En ce qui concerne les immeubles non bâtis, ils ne sont pas imposés

---

(1) *Bodenreform*, 1912, p. 587.

(2) *Echo d'Alger* du 8 juin 1912 article de M. le Professeur Chauvin.

(3) *Délég. N. C.*, 1910, p. 779.

(4) *Exposé de la Situation générale de l'Algérie*, année 1907, p. 87.

dans la colonie et, par suite, il n'a pas été procédé à leur évaluation d'ensemble (1).

Force nous est donc, pour fixer les idées, de rechercher d'autres indices. Or, si nous examinons les produits des droits de mutation, et notamment de ceux frappant les transmissions d'immeubles et droits immobiliers, nous voyons qu'ils sont passés de 2.017.011 francs en 1902 à 8.698.617 en 1912 (2), c'est-à-dire qu'ils ont quadruplé en l'espace de 10 ans. La cause certaine de cette augmentation et double : d'une part, la spéculation ardente sur les biens fonds ; d'autre part, l'augmentation de valeur de ces mêmes biens, qui donne un aliment plus large à l'impôt.

Recherchons un autre indice : l'Administration procède à la vente aux enchères publiques des immeubles du domaine privé, qui ne sont pas susceptibles d'être utilisés pour les besoins de la colonisation ou des services publics. Cette aliénation est précédée, en vue de la fixation de la mise à prix, d'une estimation obtenue en tenant compte du produit des ventes effectuées antérieurement dans la région. Or, pendant les années 1910, 1911, 1912 et 1913, le produit de ces ventes a atteint le double des mises à prix, ainsi qu'il résulte

---

(1) Le principe de l'impôt sur les propriétés non bâties a été admis en 1912 et l'Administration procède actuellement à l'évaluation de ces biens. Cette opération présente un intérêt économique considérable.

(2)

1902.....	2.017.011	1903.....	2.475.556
1904.....	2.664.049	1905.....	2.667.022
1906.....	2.936.397	1907.....	3.544.252 (a)
1908.....	3.676.787	1909.....	3.801.716
1910.....	4.903.934	1911.....	7.534.918
1912.....	8.698.617	1913.....	8.482.863

(a) Il convient de signaler qu'à partir du 1er Janvier 1907, le droit de mutation de 2,75 % a été porté à 3,50 %, ce qui est aussi une cause de l'augmentation du produit de l'impôt (décret du 4 septembre 1906).

des indications du tableau ci-dessous (1). Curieux exemple d'une plus-value dont bénéficie l'Etat en tant que propriétaire privé.

En résumé, nous pouvons dire que la plus-value du sol algérien au cours de ces dix dernières années est un phénomène certain.

En ce qui concerne la Tunisie, les rapports annuels du Résident Général au Président de la République (2) et une publication récente (3) nous renseignent sur l'augmentation de valeur du sol.

Le tableau de la page suivante montre que dans la Tunisie du Nord la valeur de la terre, abstraction faite des impenses des propriétaires, est passée, au cours de ces vingt dernières années, du simple au triple et même au quadruple :

La progression est plus forte pour les terrains en friche en raison du profit de la vente des charbons.

En ce qui concerne les terrains urbains en Tunisie, ils valaient : dans le quartier du Belvédère, 1 franc le m^2 en 1881, de 3 à 4 francs en 1901-1902 ; ils valent actuellement de 20 à 30 francs. Avenue de Carthage, 2 francs en 1892 et 30 francs actuellement. Avenue de

---

(1) Années	Nombre de lots	Superficie	Mise à prix	Prix
1910	196	1150h 64a 20c	164 612	323 597
1911	199	1646 22 58	168.689	356 850
1912	537	4932 63 13	1.335.846	2.432.312
1913	239	4067 65 08	249.850	601.830

Exposés annuels de la situation générale de l'Algérie

(2) *Rapports annuels du Résident général au Président de la République*, années 1908 p. 66 et 1911 p. 84.

(3) E. Michel, Inspecteur général du Crédit Foncier, *La valeur vénale actuelle des terres en Tunisie*, B. Levrault, Paris, 1910.

Paris, 2 francs en 1892 et 80 francs actuellement. Avenues de France et Jules-Ferry (centre de la ville), 20 à 30 francs en 1892 et de 350 à 400 francs actuellement.

RÉGIONS	VALEUR A L'HECTARE vers 1890	VALEUR ACTUELLE de l'hectare
Béja	100	500
Mateur	120	500
Souk-el-Khemis	100	400
Tebourba	100	400
Zaghouan-Smidja	80	400
Bir-Mchergua	80	400
Bou-Arada	100	400
Gouhellat	60	300
El-Aroussa		
Mornag et Khanguet	150	600
Soliman et Groubalia	100	400

Au Maroc, la plus-value des terrains a été la conséquence immédiate de notre occupation. A Tanger, par suite du contrôle international exercé sur la région, le prix des terrains de la banlieue a dépassé 1.000 francs l'hectare. Les spéculateurs ont accaparé tous les emplacements nécessaires au développement de la ville et les loyers y sont doubles de ceux d'Alger et d'Oran (1). Aussi M. le Sénateur Chautemps a-t-il pu écrire « nous avons un écueil spécial à redouter au Maroc, c'est le spéculateur sur les terrains. » (2)

Il en est de même à Casablanca. M. le Député J. L. Dumesnil disait à la tribune de la Chambre : « Je sais une compagnie immobilière qui a acheté l'année dernière, pour 5 francs le mètre, des terrains non défrichés et qui en exige aujourd'hui 170 francs... A Casa-

(1) *Echo d'Alger*, art. cit. de M. le Prof. Chauvin. — René Leclerc, *Situation écon. du Maroc*, 1908-1909, p. 81. — Leroy-Beaulieu, *Econ. franç.*, 1er Juin 1912.

(2) *Presse Coloniale*, 15 Mai 1912.

blanca, la vie est très chère, les loyers ont augmenté dans des proportions considérables, car la spéculation s'exerce sur tous les terrains à bâtir. En ce qui concerne les terrains agricoles, la propriété est accaparée par des sociétés immobilières qui revendent très cher des terrains achetés à bas prix. Ainsi à Bouznika et Ben-Sliman une propriété achetée 20 pesetas l'hectare est revendue 170 francs ; ailleurs des terrains achetés 2 pesetas sont revendus 30 francs le mètre. » (1).

Les exemples suivants montrent l'augmentation de valeur des terrains urbains à Casablanca et à Rabat (2).

A Casablanca, une terrain de 2.300 m² environ, situé en bordure de la route de Rabat, a été acheté en 1909 pour 7.500 francs et revendu en Mars 1913 pour 185.000 francs. Une parcelle de 30.000 m² environ, située au même lieu, a été achetée 15.000 francs en 1907 et était estimée à 3.000.000 francs en 1913. Le terrain situé Avenue d'Amade, sur lequel est édifié l'immeuble de la Société Paris-Maroc, a été acheté en 1911 sur le pied de 25 francs le mètre carré ; il vaut aujourd'hui 250 francs le mètre.

A Rabat, deux parcelles situées dans le quartier de la Résidence ont été achetées en 1912 moyennant 5.050 et 144.000 francs ; elles ont été revendues en 1913 moyennant 254.116 et 325.000 francs.

Les mêmes faits sont signalés au Maroc Oriental (3).

---

(1) Ch. des Députés, 2e séance du 14 juin 1912. Voir sur la hausse actuelle des loyers au Maroc : *Evolution économique*, 15 Février 1914, Adolphe Girod, et sur la spéculation à Casablanca : *Revue hebdomadaire*, 21 Février 1914, p. 413, Duchesne-Fournet.

(2) Renseignements fournis par le Service de l'Enregistrement et des Domaines à la Résidence Générale.

(3) Renseignements fournis par le Service des Domaines de l'amalat d'Oudjda.

En ce qui concerne les terrains de la banlieue d'Oudjda, 17 hectares achetés 13.000 francs en 1911 ont été revendus allotis, 6 mois après, moyennant 250.000 ; 8 hectares achetés 150.000 francs en Mai 1911 ont été revendus 250.000 francs en 1912 ; 2 hectares intra-muros achetés 3.600 francs en 1908 valent actuellement plus de 500.000 francs ; 10 hectares de banlieue achetés 3.000 francs en 1907 se vendent allotis 5 francs le mètre.

Même situation pour les terrains ruraux. Dans la plaine des Triffas, 1.500 hectares achetés 100.000 francs en 1908 ont été vendus 430.000 francs en 1912 après défrichement, le défrichement revenant à 100 francs l'hectare environ. Dans la même plaine, 800 hectares achetés 20.000 francs en 1908 ont été revendus 220.000 francs en 1911. Enfin, dans les Angads, 7.000 hectares achetés 150.000 francs en 1911 trouvaient preneurs pour un million en fin 1912.

Les nombreux exemples que nous avons cités établissent bien que le phénomène de la plus-value existe. Cependant le fait a été contesté par certains économistes, qui ont fait valoir des exemples en sens contraire. Cette objection vaut qu'on s'y arrête.

En France, l'enquête agricole de 1890 a accusé des moins-values afférentes au sol et aux fermages. Dans les campagnes « un long phénomène de contre rente » (1) se manifeste, provoqué par la crise certaine et persistante de l'agriculture. D'autant plus certaine et persistante que depuis la Révolution, l'impôt foncier a diminué de rendement (2) par suite de dégrèvements

(1) Souchon, *Les cartels de l'agriculture en Allemagne.*

(2) 1791 : 300 millions, soit 600 en monnaie actuelle.
1816 : 245 — 1885 : 181
1835 : 180 — 1900 : 186
1853 : 160 — 1902 : 202

successifs et que plus près de nous, le législateur a dû prendre des mesures spéciales pour protéger, soit la culture des céréales (réforme douanière de 1892, droit de 7 francs sur les blés étrangers), soit la viticulture (crise de 1907 dans le Midi).

Hippolyte Passy avait établi dès 1852 que les fermages et le prix du blé avaient baissé depuis le commencement du siècle (1).

Mais des chiffres précis nous sont surtout fournis par l'évaluation des propriétés non bâties poursuivie en exécution de l'article 3 de la loi du 31 Décembre 1907 (2). Le rapport présenté à ce sujet par le Ministre des Finances (3) nous enseigne que les valeurs locatives des propriétés non bâties son passées de 1.824.186.249 en 1851 à 2.645.505.656 en 1879 et à 2.056.949.814 en 1908. Aux mêmes dates, les valeurs vénales des mêmes biens s'élèvaient à 61.189.030.452, 91.583.966.075 et 61.757.233.533. Nous constatons donc une diminution du cinquième dans le revenu et du tiers dans la valeur vénale.

M. Arthur Bochard pense également que le prix moyen de l'hectare aurait baissé de 30,50 % de 1880 à 1905 (4).

Dans son rapport sur l'agriculture belge en 1878, Emile de Laveleye cite des faits analogues. L'annuaire statistique de la Belgique pour 1908 mentionne que la valeur moyenne de l'hectare est passée de 2.153 francs en 1830 à 4.261 francs en 1880 et 2.838 francs en 1895.

---

(1) *Des systèmes de culture et de leur influence sur l'éc. sociale*, cité par L. Beaulieu, *Répart.*, p. 97.

(2) *Econ. français* des 6 et 13 janvier 1912. — *Rapport Bourély* du 12 Juillet 1911. — *Off.*, n° 1231, p. 135.

(3) Imprimerie Nationale, 1913, p. 84.

(4) *L'évaluation de la fortune de l'Etat*, p. 108.

En Italie et en Autriche, les propriétaires fonciers payaient plus d'impôts en 1871 et en 1881 que de nos jours (1).

En Allemagne, le revenu de la terre ne correspond pas au capital engagé (2).

En Angleterre, la culture de la terre est presque un luxe (3).

Par contre, la dette hypothécaire s'accroît d'une manière générale.

Si nous cherchons à tirer une conclusion de tous ces faits, nous pouvons dire : les terrains urbains, surtout ceux des grandes villes, sont l'objet d'une plus-value continue et manifeste. En ce qui concerne les terrains ruraux, il nous faut distinguer. Dans le pays neufs comme les Etats-Unis, l'Argentine, le Brésil, et dans ceux récemment soumis à l'influence de la civilisation européenne comme l'Algérie, le Maroc et la Tripolitaine, la plus-value est également certaine. Nous trouvons ici la confirmation des idées de George, de Wallace et de Seligman.

Mais la propriété rurale des vieux pays comme la France, l'Italie, la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie diminue de valeur à la fin du 19e siècle ; toutefois les chiffres cités montrent également que cette valeur est encore bien supérieure à ce qu'elle était à la fin de 18e siècle et au commencement du 19e. C'est « une plus-value certaine, constante et continue, mais en mê-

---

(1) Nitti, *Principes de la sc. finance*, p. 435 et von Myrbach, *Précis de droit financier*, p. 392.

(2) Blondel, *Etude sur les populations rurales de l'Allemagne.*

(3) *De Foville, Econ. français* du 21 Mars 1908. — Recouly. *En Angleterre*, 1910, p. 88.

me temps très lente, presque invisible, presque insensible pour chaque génération de propriétaires et c'est là ce qui fait la difficulté de la situation. » (1) On peut dire que la propriété rurale vaut davantage actuellement qu'il y a un siècle ou un siècle et demi. D'ailleurs des enquêtes récentes, effectuées depuis celle de 1908, montrent qu'actuellement la valeur de la terre a une tendance à augmenter (2).

En résumé, nous pouvons dire que la plus-value non gagnée doit être imposée au nom de la justice sociale et que cette imposition ne serait pas un leurre, au point de vue des résultats budgétaires.

*
* *

2°. — L'Utilité sociale. La spéculation sur les terrains urbains.

Mais cet impôt présente d'autres avantages économiques ; il permet de combattre à la fois la spéculation et l'immobilisation du sol. Et c'est là un second argument en sa faveur, mais celui-là d'ordre utilitaire.

On sait que l'afflux de la population vers les grands centres urbains a provoqué une ardente spéculation sur les terrains non bâtis ; nous en avons cité de nombreux

---

(1) Bouvier, rapport cité, p. 26.

(2) Michel, *Valeur vénale de la propriété non bâtie en France*, 1911. — et Ministère de l'agriculture, *La petite propriété rurale en France, Enquêtes monographiques*, Paris, Imp. Nationale, 1909, p. 303.

exemples. Des capitalistes prévoyants ou des entrepreneurs audacieux achètent d'importantes superficies de terrain sur lesquels ils édifient des constructions. Mais ces travaux nécessitent souvent des capitaux considérables, pour lesquels il est fait appel au crédit des banques. Si l'opération ne réussit pas, il en résulte parfois une crise économique qui motive l'intervention du gouvernement ; que si l'opération réussit, le bénéfice, et il est souvent considérable, profite aux seuls propriétaires. Aussi nous verrons que les règlements de l'impôt sur la plus-value, notamment à Cologne, en Saxe, à Kiao-Tchéou,ont édicté des mesures contre la spéculation foncière.

D'autre part, il est à redouter, et le fait est malheureusement général, que les accapareurs de terrains ne les conservent nus en attendant que le développement progressif du centre ne donne à ces emplacements une plus-value rémunératrice. C'est là le phénomène de l'immobilisation du sol, qui « dérobe de vastes terrains à la production, les frappe d'un interdit qui les rend inutiles à tous, hormis à leurs possesseurs, crée de véritables déserts au milieu des cultures, fait renchérir artificiellement le prix des terres et force les vrais cultivateurs à aller chercher plus loin, et dans des conditions défavorables, l'instrument indispensable de la production. » (1) Il peut en être de même pour les mines, les carrières et surtout les lots urbains. Dans tous les cas, le non-usage du sol présente des caractères nettement « antisociaux ». (2).

Cependant les spéculateurs fonciers ont trouvé des défenseurs (3). On a dit que la plus-value des terrains se

---

(1) Gide, art. cité, p. 176.

(2) Jèze, *Cours élém. de sc. des finances*, 1912, p. 973.

(3) Halbwachs, *loc. cit.*, p. 193, 181, 382.

manifesterait même en dehors de leur intervention ; ils ne feraient que prévoir la plus-value et pour l'accaparer, placeraient leurs capitaux au moment favorable. Au surplus, pour que les bénéfices réalisés soient intéressants, il faut que les spéculateurs achètent de grandes superficies et par suite immobilisent un gros capital.

Or, on a fait remarquer que ce placement en terres n'était pas toujours plus rémunérateur qu'un placement en valeurs mobilières. On a cité le cas de cet Autrichien qui ayant acheté un immeuble à Vienne en 1860 pour 140.000 florins, l'a revendu pour 425.000 en 1899 ; le même capital placé pendant le même temps à la Caisse d'Epargne de Vienne aurait rapporté 825.591 florins (1). Mais on oublie de nous dire le revenu possible de cet immeuble durant la même période s'il avait été utilisé socialement.

Dans le même esprit, M. Leroy-Beaulieu signale que la plus-value acquise depuis 1860 par les terrains de la zone Ouest de Paris, la plus favorisée, est inférieure à la plus-value acquise depuis cette époque par la rente française (2).

Le savant économiste signale encore les risques et même les faillites des importantes sociétés immobilières en France, en Allemagne et en Autriche. Enfin d'après lui, l'accaparement des terrains par les spéculateurs permet seul la création de quartiers, soit luxueux, soit ouvriers, en raison de l'unité de vues qui préside aux constructions. De cet état de choses, naît « l'ordre à la

---

(1) *Paul Schwarz*, cité par Halbwachs, p. 293.

(2) *Econ. français*, 24 Décembre 1910, p. 953.

place du chaos ». Aussi les spéculateurs méritent bien de bénéficier de la plus-value de leurs immeubles (1).

Il n'en reste pas moins que l'on voit de nombreux propriétaires réaliser des fortunes fabuleuses, en bénéficiant d'une plus-value qu'ils n'ont pas créée. La collectivité, auteur de cette augmentation de valeur, doit en prendre sa part.

D'un autre point de vue, les spéculateurs fonciers opposent un véritable rempart à la réalisation des projets municipaux d'agrandissement, d'embellissement, d'assainissement des centres urbains. Par leurs prétentions, ils rendent impossible la réalisation de projets, que commandent impérieusement l'hygiène et le bien-être publics.

Aussi le sentiment populaire leur est-il nettement hostile. Et ce sentiment est partagé par des théoriciens de doctrines aussi divergentes que le sont MM. Wagner et Leroy-Beaulieu, qui ont dressé contre les spéculateurs urbains des réquisitoires définitifs (2).

---

(1) L. Beaulieu, *Répartition*, p. 186 et 189.

(2) « Le sol urbain, beaucoup plus que le sol rural, devrait être propriété commune. Devenu approprié et morcelé en carrés ou en rectangles que l'on appelle terrains il prend une valeur énorme dont le travail des propriétaires n'est nullement l'origine... Or, qu'a fait le propriétaire du terrain pour s'attribuer la totalité de cette valeur sociale, car c'est bien là une valeur sociale dans toute la force du mot, une valeur due à l'activité collective ? Qu'a-t-il fait le propriétaire de terrains, si ce n'est attendre et s'abstenir de bâtir ? Mais cette attente et cette abstention, bien loin d'être un mérite pour l'épargne, sont uniquement des entraves au bien-être social... Il a empêché de pauvres gens d'élever des huttes ou de modestes maisons. Il a forcé l'ouvrier, le petit bourgeois à chercher un gîte dans des quartiers plus éloignés encore. Il les a privés des douceurs de la possession d'un jardin. Il a apporté des obstacles au peuplement continu de la ville... C'est surtout en ce qui concerne les terrains des villes que la théorie de Bastiat sur la valeur et sur la rente de la terre est fausse. Il prétend que toute va-

⁂

3°. — L'impôt de la plus-value et les tendances modernes fiscales et civilistes.

Nous croyons avoir ainsi montré que l'impôt sur les plus-values immobilières se recommande par des considérations de justice fiscale et d'utilité sociale. Avant d'en terminer avec les arguments qui militent en sa faveur, nous voulons montrer comment cet impôt cadre bien avec les doctrines modernes de la science financière et du droit civil.

Du point de vue financier rappelons que lorsque les revenus du domaine furent devenus insuffisants pour satisfaire aux besoins de la monarchie, l'impôt apparut comme le remède à cette situation ; il avait alors un but exclusivement fiscal et pesait d'un taux uniforme sur les assujettis. Plus tard, il apparut que chacun devait contribuer aux dépenses de la collectivité en proportion de ses revenus et l'impôt fut proportionnel. Récemment, les principes de la réalité et de la proportionnalité ont fait place à ceux de la personnalité et de la progressivité de l'impôt. A l'heure actuelle, « une tendance encore peu nette, mais certaine se manifeste.... Elle nous vient d'Allemagne. Elle touche, non pas seulement au problème de la répartition des charges, mais à la notion même de l'impôt. Ce dernier fut longtemps considéré par tous, et l'est actuellement encore par la plupart,

---

leur vient du travail. Quel est le travail humain qui justifie un prix de 200, 500, 1.000 et 2.000 le mètre pour un terrain situé dans une grande Ville ? » Leroy-Beaulieu, *Essai sur la répart. des rich.*

comme le mal nécessaire, comme le moyen technique de pourvoir aux frais généraux de la société. » (1) Aujourd'hui, certains se sont demandé si l'on ne doit attribuer à l'impôt que cet unique but purement financier, et s'il ne faudrait pas lui donner un but de politique sociale permettant de redresser les injustices qui se produisent dans le régime de la liberté des conventions. « Si l'on admet ce deuxième but, il en résulte une conception extensive ou, si l'on veut la nommer ainsi, une conception de politique sociale à côté de la conception purement financière. » (2).

Cette conception nouvelle se manifeste par une distinction entre les revenus du travail et ceux du capital, ceux-ci étant imposés à un taux plus élevé que ceux-là. A fortiori les revenus non gagnés doivent-ils être encore plus fortement taxés. « On peut considérer comme une application intéressante de la discrimination des revenus, dit M. Chazelles, l'établissement par les différentes législations d'un impôt sur les gains fortuits. On comprend très bien que s'il est conforme à la justice de frapper plus lourdement les revenus du capital que ceux du travail, à fortiori doit-on surcharger les dons de fortune acquis sans aucun travail, tels que lots, primes, plus-values etc. » (3).

Et c'est bien ce qu'ont fait les législateurs de différents Etats. En Allemagne, un impôt d'Empire sur les lots est perçu sous forme de droits de timbre. Il est de

---

(1) Léon Chazelles, *L'idée de justice en matière fiscale*, thèse, Paris, 1912. — Voir également : D'Eichtal et de Foville, *La Justice dans l'impôt*, « Revue politique et parlementaire », 1902. — Merle, *La justice dans l'impôt et l'impôt sur le revenu en France*, Grenoble, 1906.

(2) Wagner, *Traité de la science des finances*.

(3) Chazelles, *loc. cit.*, p. 81.

20 % pour les loteries allemandes et de 25 % pour les loteries étrangères. Exception est faite pour de petites loteries autorisées par l'administration (1).

En Autriche, les gains réalisés aux loteries d'Etat, aux tirages d'obligations à primes, sont soumis à un droit de 20 %, déduction faite de la valeur nominale du billet (Loi du 31 mars 1890). Les gains à la loterie numérale sont soumis à un droit de 15 % (Loi du 24 mars 1893) (2).

En Italie, les lots sont atteints par l'impôt sur la richesse mobilière.

En France, la loi du 25 Février 1901 frappe d'un impôt de 8 % le montant des lots attachés aux valeurs mobilières, déduction faite de la valeur du titre. Il n'existe pas d'impôt sur les gains des loteries.

Une semblable tendance devait fatalement conduire les législateurs à taxer les plus-values immobilières non gagnées et nous verrons dans la deuxième partie de notre étude comment ils ont procédé à l'égard de cette catégorie de gains fortuits.

Du point de vue du droit civil, on ne pourrait objecter que la plus-value est un avantage attaché par la loi à la propriété et que par suite son prélèvement revêt le caractère d'une véritable expropriation. Car si la loi garantit à chaque individu le bénéfice de son activité, il est naturel que l'Etat prennent la part de ce bénéfice nécessaire à son fonctionnement. C'est plutôt l'individu qu'il faut considérer comme expropriant sans indemnité la collectivité, car il profite exclusivement de la plus-value sociale.

---

(1) Labani, *Droit public de l'Empire allemand*, VI, p. 217.

(2) Von Myrbach, *Droit financier*, p. 536.

On doit dire au contraire que le prélèvement de la plus-value apparaît comme essentiellement logique, étant donnée la conception la plus récente de la condition de la propriété. Au droit absolu que confère la loi au propriétaire d'un terrain, on tend à substituer un droit minoré, compensé par des devoirs (1) : « La propriété dit M. Duguit, — est une fonction sociale. Le propriétaire, c'est-à-dire le détenteur d'une richesse a, du fait qu'il détient cette richesse, une fonction sociale à remplir ; tant qu'il remplit cette mission, ses actes de propriétaire sont protégés. S'il ne la remplit pas ou la remplit mal, si par exemple il ne cultive pas sa terre, laisse sa maison tomber en ruine, l'intervention des gouvernants est légitime pour le contraindre à remplir sa fonction sociale de propriétaire qui consiste à assurer l'emploi des richesses qu'il détient conformément à leur destination. » (2).

En résumé, nous pouvons dire que l'impôt sur la plus-value satisfait, essentiellement, à la fois, à la justice et à l'utilité sociale, ainsi qu'aux doctrines fiscale et civiliste les plus récentes de notre époque.

***

§ 2. — **Les objections.**

a) **Objection de fait. 1° Difficulté de la discrimination des revenus gagné et non gagné.**

Cependant des objections, nombreuses et pressantes, ont été formulées à l'encontre des projets d'impôts sur la plus-value foncière. Les unes, de fait, tendent à éta-

(1) Jèze, *Revue de droit public*, 1909, p. 193.

(2) Duguit, *loc. cit.*, p. 21.

blir l'impossibilité du fonctionnement pratique de l'impôt. Les autres, de théorie, en attaquent le principe même. Il nous faut les examiner.

Et d'abord, dit-on, comment distinguerez-vous pratiquement la plus-value sociale de la plus-value individuelle ? En second lieu, êtes-vous sûrs que la mesure, dirigée contre les propriétaires fonciers, ne frappera pas au contraire les acheteurs ou les locataires des biens-fonds ?

Dans tout le cours de cette étude, nous avons admis que seule la plus-value non gagnée, celle qui n'est pas le fait du propriétaire, doit être taxée. Il faut donc pour asseoir l'impôt rechercher les causes, qui, indépendantes de l'activité du propriétaire, ont pu augmenter la plus-value des terres : accroissement de la population et de la richesse générale, étendue et proximité du marché, nouvelles voies de communication etc. Or, entre les deux plus-values « la ligne de démarcation, a-t-on dit, est plus tenue qu'un cheveu et le législateur qui devra s'y tenir en équilibre sans verser ni à droite ni à gauche sera assurément plus embarrassé que le vrai croyant cherchant à franchir le pont en lame de sabre jeté sur l'abîme, qui d'après le Coran doit le conduire au Paradis. » (1)

Sans doute, l'objection a son importance. Un propriétaire qui revend à un haut prix un fonds rural acheté bon marché, peut être la cause efficiente de cette plus-value par les améliorations qu'il a effectuées ou les méthodes culturales qu'il a employées. Il se peut également que cette augmentation de prix soit la conséquence de la « conjoncture économique générale. » Et entre les différentes causes, le point de départ peut être délicat à établir.

---

(1) Gide, art. cité, p. 187.

De même, pour les terrains urbains, « ce n'est pas toujours l'accroissement naturel des villes qui élève les prix : les propriétaires peuvent aussi y contribuer beaucoup par certaines mesures personnelles, telles que donations de terrains à des communautés politiques ou religieuses pour y ériger des monuments publics ; pour l'aménagement de rues, places, parcs, etc. Dans des cas semblables, il sera évidemment très délicat de répondre à la question de savoir où est la limite entre mérité et non mérité. » (1).

Et dans le même esprit, M. Daniel Zolla, écrit : (2) « Comment apprécier séparément la double action de la collectivité et du propriétaire ? A l'aide de quel instrument, — enquête ou calcul subtil — pourra-t-on affirmer que le développement de la richesse générale, la création de nouvelles voies de communication, etc., ont augmenté seuls de 10 %, 30 %, la valeur d'un domaine ? Est-ce que la bonne administration du propriétaire, le choix heureux de ses fermiers et la transformation de ses systèmes de culture n'ont pas agi au contraire plus efficacement que la collectivité ? Qui le dira et qui le saura ? ».

L'argument n'est pas sans réplique. Sans doute, nous nous trouvons en présence d'une difficulté d'application très réelle, qui devra appeler le cas échéant l'attention du législateur. Mais il faut bien admettre qu'en principe toute amélioration apportée à un domaine motivera de la part du propriétaire des dépenses, dont il produira le moment venu la justification. Que si cependant la plus-value du fonds provenait de causes « impondérables »

---

(1) Dr Lauterbach, *Rev. Econ. intern.*, 1911, IV, p. 88.

(2) *Revue des Français*, 20 Décembre 1911, p. 332 : *L'impôt sur les plus-values immobilières.*

auxquelles le propriétaire n'es pas étranger, il suffira d'exempter de l'impôt, et cela d'une manière générale, une fraction déterminée de la plus-value constatée. Nous verrons d'ailleurs que telle a été la solution adoptée par divers Etats. Sous réserve de cette précaution, il ne paraît pas que l'Etat soit impuissant à établir la plus-value due à la seule activité du propriétaire, les administrations financières étant accoutumées à suivre et à expliquer les variations de valeur des propriétés foncières (1). L'objection que nous venons de discuter prouve simplement que le législateur devra, d'une part prévoir dans quelles conditions seront discriminées les différentes causes de la plus-value, d'autre part, établir à la base une exemption générale d'une fraction de la plus-value.

***

2°. — L'incidence de l'impôt

Se plaçant au point de vue de l'incidence de l'impôt, on a dit en second lieu que les propriétaires en récupéreraient le montant en réalité sur leurs acheteurs ou leurs locataires : ils porteraient leur contribution sur la facture du prix de vente ou du loyer. Formulée dans des termes aussi généraux, cette affirmation n'est certainement pas exacte.

Examinons d'abord l'objection au point de vue ricar-

---

(1) Notons qu'en Algérie, l'administration doit établir la valeur des améliorations apportées par les concessionnaires aux terres qui leur ont été attribuées, en cas de vente de la concession après déchéance. Les attributaires doivent produire à cet effet toutes justifications utiles (art. 19 du D. du 13 Septembre 1904). L'application de ce texte ne soulève pas de difficultés.

dien, c'est-à-dire au point de vue d'un impôt établi sur la rente agricole. On a prétendu que dans ce cas, l'imposition, entraînant une augmentation du prix des produits agricoles, sera supportée par le consommateur. Or, il n'en est rien car nous avons vu que la rente n'entre pas dans le prix : un impôt frappant la rente ne peut donc faire augmenter les prix qui sont précisément déterminés par le coût de production sur la terre marginale, c'est-à-dire celle ne produisant pas de rente. Ainsi dans l'espèce ricardienne, l'impôt sera supporté par le propriétaire : la rente sera diminuée du montant de l'impôt et la valeur vénale de la terre, du montant de la capitalisation de l'impôt.

En sera-t-il ainsi au cas de plus-value ? Il n'est pas possible de formuler une réponse générale.

Il peut se faire en premier lieu que la valeur vénale des terrains soit du fait de l'impôt diminuée au-delà du montant de l'impôt capitalisé. Le cas, bien qu'imprévu, s'est présenté en Allemagne. La spéculation provoque en effet une hausse du prix des immeubles, en contradiction avec le prix normal de la loi de l'offre et de la demande. L'impôt nouveau aura pour effet de décourager la spéculation en restreignant le bénéfice du propriétaire et en écartant l'espoir de grosses plus-values, qui incite seul à courir les risques inhérents aux opérations de ce genre. Par suite, le marché restera ouvert aux acheteurs sérieux, qui ne paraissent pas devoir supporter le fardeau de l'impôt.

Cependant si pour une catégorie spéciale d'immeubles, la demande est notamment supérieure à l'offre, les propriétaires de ces immeubles jouissent alors d'une sorte de monopole. L'impôt nouveau sera dans ce cas supporté par eux si, voulant augmenter leur prix de vente ou leur loyer du montant de la taxe, ils découragent par ce fait les acheteurs et locataires. Que si au contraire les

besoins de ces derniers sont impérieux au point de les faire passer par les exigences des propriétaires, alors l'impôt nouveau sera payé par eux. Mais il convient de noter que dans ce cas le législateur peut intervenir utilement en frappant d'un droit élevé les plus-values acquises par les terrains non bâtis, ou en les taxant spécialement en dehors de toute plus-value. Cette mesure, comme le fait remarquer Seligman, aura pour effet de faire édifier des constructions sur les terrains non bâtis et de les jeter dans le commerce, d'où une diminution des prix et loyers des immeubles préexistants.

En résumé, on peut dire que d'une manière générale la répercussion de l'impôt sur la plus-value obéit à la règle de la plus grande force économique. Vraisemblablement la nouvelle taxe sera supportée dans la majorité des cas par le propriétaire. L'incidence sur les acheteurs et locataires paraît devoir rester un fait accidentel et passager. « Le résultat le plus appréciable, quant à la valeur vénale des terrains et immeubles urbains, sera une baisse sensible et une heureuse stabilisation. » (1).

Enfin, il ne faut pas oublier que tout impôt nouveau a une tendance naturelle à la dispersion ; il tend à frapper d'autres personnes que celles du groupe où on l'établit. « Tout impôt agit à la manière de ces pierres que l'on jette dans une pièce d'eau et qui en touchant le liquide provoquent des cercles de plus en plus atténués. » (2) Il est donc vraisemblable que l'impôt sur les plus-values justifierait finalement la théorie dûe à Canard, de la diffusion sur tout l'ensemble du corps social

---

(1) Guéret, *loc. cit.*, p. 45. — Voir également sur cette question de l'incidence : Jèze, *Cours de sc. des fin.*, 5e édit., 1912, et Oualid, *Rev. de sc. et législ. fin.*, 1910, p. 173 et suiv.

(2) L. Beaulieu, *Traité de la sc. des fin.*, p. 987.

des impôts anciennement établis. Mais il ne paraît pas devoir donner un relief nouveau à cette théorie.

***

b. — **Objections de principe.**

Outre ces deux objections de fait formulées au sujet des difficultés d'application de l'impôt proposé, ses adversaires présentent deux critiques visant son principe même.

1°. — **Généralité de la plus-value**

Et d'abord, dit-on, la plus-value n'est pas spéciale à la propriété foncière. Croire à cette spécialité, c'est ignorer l'évolution de la théorie de la rente et son aboutissement actuel. Nous avons déjà signalé que si Ricardo limitait le concept de la rente aux denrées manufacturées ou non, les économistes ultérieurs, et particulièrement Stuart Mill, avaient étendu ce concept à la propriété urbaine. Mais la progression ne s'est pas arrêtée là. On a constaté que dans l'industrie les revenus peuvent varier en fonction de l'emplacement des usines, de l'habileté des entrepreneurs et des ouvriers, de la demande des produits. Il en est de même pour les valeurs mobilières, les charges d'officiers ministériels, les objets d'art, les tableaux, les meubles qui sont prisés plus ou moins selon la mode. Il n'est pas jusqu'aux salaires de l'ouvrier qui n'aient pas augmenté, alors que la productivité des travailleurs ne variait pas et que précisément le coût de la vie diminuait (1).

---

(1) *Dépenses d'alimentation d'un ménage d'ouvriers de 4*

Les socialistes fabiens et notamment M. Webb ont montré la généralité du phénomène de la rente. Pour eux, la théorie de Ricardo est la « véritable pierre angulaire de l'économie collectiviste » (2), mais ils estiment que ce phénomène n'est pas spécial à la terre ; il s'étend à tous les capitaux, machines, instruments et bâtiments de toute sorte servant à la production ; et ce, en raison de leur différence de productivité matérielle. L'ouvrier qui travaille avec le «minimum d'instruments» nécessaire à son labeur ne gagne que son salaire ; le surplus de

personnes d'après l'Assistance Publique, cité par Zolla, *loc. cit.*, p. 333, n. 4. — Par an et en francs :

Gros		Détail	
1864 | 73	1035	1875 | 80	1166
1874 | 83	1086	1891 | 00	1029
1884 | 93	979	1901 | 10	930
1894 | 03	900		
1904 | 09	863		

Tableau du BOARD of TRADE

Période	Salaire	Objets nécessaires à la vie
1850 | 79	100	100
1875 | 84	150	110
1880 | 90	147	104
1885 | 94	151	91
1890 | 00	162	90
1895 | 02	165	85
1901	178	90

La Société royale de statistique de Londres a en outre publié les indice numbers de Stauerbach sur le prix des marchandises en 1912. Ces prix qui de 1908 à 1911 sont montés de 73 à 80 ont atteint 85 en 1912. Ils sont inférieurs de 15 % à ceux de 1867-77 pris comme étalon et supérieurs de 12 % aux prix des 10 dernières années. M. Stauerbach croit à une réaction (B. S. et L. C., Mai 1913, p. 608).

(2) Webb, *Hist. du Trade Unionisme*, p. 116. Trad. franç.

ce qu'il produit sur son salaire constitue le gain des capitalistes, gain du rendement supérieur des capitaux prêtés. L'intérêt est donc aussi un revenu différentiel, c'est-à-dire une rente. De même, il existe une rente d'habileté pour tous ceux qui ont des capacités supérieures à celles de l'ouvrier qui « à la marge de la culture » travaille non seulement avec le minimum de terre et de capital, mais encore avec le minimum d'intelligence et de capacité.

« Le gain d'un avocat, d'un médecin, d'un architecte, des acteurs, des chanteurs n'est pas le même dans une grande et dans une petite ville ; le travail est pourtant le même, quelquefois même inférieur dans la grande ville où l'on est mieux payé et cela par l'influence seule du milieu social. » (1) Il n'est pas jusqu'aux capitaux anciens qui ne bénéficient de la baisse du taux de l'intérêt, dont l'origine est nettement sociale. Enfin, selon l'observation de M. Rist, « la fortune du célèbre bossu de la rue Quincampoix, au beau temps du système de Law, est-elle moins l'effet des circonstances que celle du duc de Westminster, possesseur de vastes quartiers de Londres ? » (2).

Ainsi nous découvrons un élément social à l'origine de tout revenu. « Partout, ou l'on peut trouver ou appliquer la conception d'une marge et où l'on peut former la notion d'individus, de classes, séparés de cette position par des distances diverses et par conséquent jouissant à différents degrés de supériorité relatives, là on peut introduire effectivement la conception de la rente,

---

(1) *Econ. français* du 24 Décembre 1910, p. 95, cité par Bouvier. *Rapport*, p. 55.

(2) Gide et Rist, *Hist. des doct. écon.*, p. 651.

car là on découvre des excédents de quantités variables, résultant des avantages différentiels. » (1).

On voit dès lors combien l'objection des adversaires de l'impôt projeté est facile à présenter. Dès l'instant que la rente est un phénomène général, elle perd son caractère d' « anormalité », de bénéfice extraordinaire et dans son expression moderne, elle offre moins de « fécondité révolutionnaire » que la théorie de Ricardo. Ou bien alors il faut imposer la rente dans toutes ses manifestations et le bossu de la rue Quincampoix devra être taxé au même titre que le duc de Westminster. Mais dans ce cas, dit-on (2), vous paralyserez tout esprit d'invention, toute initiative, et dans les résultats de l'activité humaine, vous éliminez la chance, mobile puissant. Quel obstacle ne dresserez-vous pas devant l'effort, si vous supprimez la rente « prime ou récompense de celui qui favorise le progrès économique dans l'intérêt de toute la société ». (3).

A cette objection que nous sommes attaché à présenter dans toute sa force, on a répondu depuis longtemps. Notons tout d'abord que nous sommes fermement partisans d'un impôt sur la plus-value des loyers, des mines, des titres de Bourse, etc. Les deux premières de ces plus-values sont déjà taxées en Angleterre ; les autres le seront sans doute un jour.

Mais il faut attaquer l'objection dans son principe et constater avec Stuart Mill que la rente foncière a seule

---

(1) L. L. Price, *Les clauses sur la valeur du sol du budget anglais de* 1909 *sont-elles économiquement justifiables ? Journ. des Econ.*, 1910, II, p. 15.

(2) L. Beaulieu, *Econ. français*, 24 Décembre 1910, p. 953.

(3) Schaffle, *Die. nationalôkonomische theorie*, p. 28, 31.

un caractère spécial de permanence et de réalité (1). La terre est la seule richesse qui soit illimitée dans le temps, limitée dans l'espace et indispensable aux besoins constants de l'humanité. Tous les autres biens peuvent disparaître physiquement ou économiquement ; seule la terre est un bien perpétuel aux deux points de vue physique et social.

« Les immeubles bâtis ont une fin, leur disparition est une question de temps ; les actions et obligations des sociétés perdent toute valeur quand les sociétés périssent et leur mort est inévitable. Il en est de même pour le travail ; les facultés personnelles s'usent et arrivent à ne plus rien produire : aussi les revenus du travail, pour l'ouvrier, le médecin, l'avocat, l'artiste doivent être intégralement l'objet d'une propriété individuelle, sans prélèvement de l'Etat sur une plus-value essentiellement passagère. La terre seule subsiste toujours : après les catastrophes tout a péri sauf elle. Elle subsiste après les désastres financiers, ainsi après le système de Law ; elle subsiste après les guerres, après les catastrophes physiques, les inondations, les tremblements de terre qui démolissent les maisons. Sa plus-value est donc certaine : il arrivera qu'elle sera arrêtée, retardée par des causes accidentelles, une longue guerre, des fléaux, mais fatalement elle se produira. » (2).

Ces caractères de persistance et de réalité font de la rente de la terre une rente au sens plein du mot par opposition aux quasi-rentes provisoires, selon la distinction de l'économiste Marshall. (3).

---

(1) Gide, *Cours d'Ec. polit.*, p. 538 et art. cité, p. 180. — Gide et Rist, *loc. cit.*, p. 634 et 651.

(2) Bouvier, *Rapport cité*, p. 57.

(3) Notons cependant qu'en économie politique pure, la terre n'est pas seule perpétuelle. Par le jeu de l'amortissement et la mesure de l'assurance, toutes les formes de capi-

Par suite, on conçoit parfaitement que le législateur songe d'abord à imposer les plus-values foncières et ne taxe pas celles plus fugitives pour des considérations d'impossibilité pratique ou d'inopportunité fiscale. Il convient de rappeler d'ailleurs qu'historiquement les impôts fonciers ont été les premiers impôts perçus sur les biens, en raison même de leur facilité de perception.

Quant aux plus-values autres que celles intéressant les immeubles, elles continueront à servir d'aliment à la spéculation, avec la chance de gains fortuits en atten-

---

taux peuvent être rendues impérissables. De même il n'est pas absolument vrai de dire que seule la terre est indispensable à l'humanité et limitée en quantité ; ces deux qualités sont en effet le propre des biens économiques et servent à distinguer dans la terminologie allemande les güter wirtschaftliche et freie. « Les capitaux fonciers, dit en ce sens M. Pareto, ne jouissent d'aucun privilège économique par rapport aux autres capitaux ; ils ne sont ni plus ni moins que les autres indispensables à la production. » *Manuel d'Economie politique*, Edition franç., 1909, p. 435. Telle est aussi l'opinion de M. Walras.

Cependant si l'assurance et l'amortissement des capitaux leur assurent la perpétuité, il faut bien admettre qu'en cas de crise, ces précautions peuvent être inefficaces. D'autre part, on peut concevoir le jour où toute la terre sera utilement occupée et où elle se distinguera ainsi des autres capitaux économiques. D'ailleurs ne constate-t-on pas actuellement dans les villes que les emplacements susceptibles de recevoir une destination spéciale (services publics par exemple) sont souvent en nombre limité. Il est évident qu'il sera toujours plus facile de produire de nouveaux capitaux que d'utiliser des terrains plus ou moins éloignés, à supposer qu'il en existe encore. Et M. Pareto reconnaît d'ailleurs lui-même que « ce qui différencie la terre de la machine, c'est que l'épargne peut facilement se transformer en nouvelles machines, tandis qu'elle ne peut généralement se transformer en nouvelles terres, ou que, du moins, cette transformation ne pourrait avoir lieu qu'à des prix qui la rendent économiquement impossible. » *Cours*, II, p. 759. M. Sansonoff, disciple de M. Pareto, dit de même que « le phénomène de la rente n'a vraiment d'importance que pour les biens durables. » *Loc. cit.*, p. 47.

dant que de nouveaux besoins ou de nouveaux procédés d'imposition commandent ou permettent de les taxer.

***

2°. — L'indemnisation des moins-values.

Reste une quatrième objection, la plus sérieuse de toutes, qui peut se formuler ainsi : l'imposition de la plus-value implique pour la collectivité l'obligation de compenser la moins-value.

« Sans cette compensation, dit M. Gide (1), la situation qu'on ferait au propriétaire foncier serait par trop inique. On lui enlèverait le droit de profiter des bonnes chances, mais on lui laisserait la charge de supporter les mauvaises. Jamais serf de la glèbe ou fellah d'Egypte fut-il plus indignement exploité ? Et pourquoi donc, de grâce, le propriétaire serait-il le seul producteur et le seul travailleur à qui il fut interdit de profiter d'une bonne aubaine si la fortune lui sourit ? Pourquoi serait-il traité en paria ? ».

Il faut bien le dire : les réponses ont été plutôt faibles à cette objection qui se présente avec un caractère pressant d'équité.

R. Brünhüber (2) a proposé une distinction entre les moins-values occasionnées directement par l'activité collective (chemins de fer aériens p. ex.) et celles qui en sont une conséquence indirecte (déplacement de marché, théâtre, port). Les premières seules donneraient lieu à une indemnité. Pour les secondes, les propriétaires

---

(1) Gide, art. cité, p. 185.

(2) *The quaterly Journal of economics*, XXII, p. 102.

n'ayant aucun droit à l'origine à la présence de ces établissements, ne pourraient rien réclamer.

L'argument n'est pas décisif, répond M. W. Oualid (1) car en établissant ces marchés, théâtre, port, la collectivité avait en quelque sorte lié la prospérité du propriétaire à la sienne et doit par suite l'indemniser. Aussi M. Oualid pense que l'indemnisation des moins-values a un solide fondement juridique, mais il en rejette néanmoins le principe en raison des fraudes et collusions auxquelles elle pourrait prêter.

C'est éluder la question, motif pris d'une difficulté d'application : d'autre part, il semble bien que l'on pourrait élaborer une réglementation assez sévère pour éviter en partie les fraudes redoutées. Au surplus quel impôt ne donne-t-il pas lieu à des fraudes ?

Aussi M. Guéret propose-t-il une troisième solution (2). Ou bien, dit-il, la plus-value sera prélevée en totalité par l'Etat et les moins-values seront indemnisées. Ou bien on abandonnera au propriétaire une partie de la plus-value, sorte de prime qui le garantira contre la baisse de valeur de ses terrains. Cet abandon compenserait également les erreurs que pourrait commettre l'administration dans la discrimination des éléments « gagné » et « non gagné » de la plus-value.

Nous n'admettons pas davantage cette solution, car nous pensons, et nous dirons pourquoi ultérieurement, que l'Etat n'as pas à supporter les moins-values, quelle que soit leur origine. En outre, abandonner au propriétaire une partie de la plus-value pour le garantir contre les riques de moins-value serait insuffisant, car la moins-value pourra évidemment être supérieure à la par-

---

(1) *Rev. de sc. de lég. fin.*, 1910, p. 173 et suiv.

(2) Guéret, thèse citée, p. 51.

tie de la plus-value abandonnée. Enfin si l'on considère que la portion de la plus-value abandonnée au propriétaire le garantit à la fois contre les risques de moins-value et les erreurs d'appréciation de l'administration, on arrive ainsi, au moyen d'une indemnité unique, à garantir le propriétaire contre deux risques, dont un seul peut se traduire en une somme supérieure à celle de l'indemnité allouée.

M. Bouvier a particulièrement approfondi cette question et nous allons résumer ici son argumentation (1).

D'après le distingué professeur, les moins-values, en dehors de celles motivées par un fait du propriétaire lui-même, peuvent avoir pour cause : un fait précis administratif ou gouvernemental, un fait naturel, ou des faits généraux d'ordre social et collectif.

Parmi les faits précis d'ordre administratif ou gouvernemental, le principal est le déplacement du siège du gouvernement : Turin en 1860, Florence en 1870. Une dépréciation des terrains bâtis ou non en est la conséquence. Florence est passée de 191.000 habitants en 1866 à 177.000 en 1875. Ainsi Versailles après la Révolution. De même le gouvernement peut déplacer une administration, une faculté (Douai à Lille), un tribunal, une sous-préfecture, un port militaire (Rochefort). La création du port de Saint-Nazaire s'est répercutée sur la prospérité de Nantes. A l'intérieur même d'une ville, le déplacement de la mairie, d'un marché, d'un champ de courses peut amener une dépréciation des terrains du quartier atteint par la mesure administrative.

Toutes ces hypothèses rentrent dans le droit administratif et peuvent donner lieu à des questions d'indemnités pour travaux publics ou faits de puissance publique.

---

(1) Bouvier, rapp. cit., p. 60 et suiv.

Elles sont en dehors du sujet traité. Au surplus, les moins-values de cette espèce sont rares. C'est ainsi qu'à Paris, l'installation du Métropolitain n'a pas entraîné la dépréciation des quartiers du Centre (1). De même à Dijon et à Bordeaux, la création d'un réseau de tramways desservant la banlieue a profité à la périphérie sans nuire à la zône du centre.

Quand aux moins-values fortuites et naturelles, elles peuvent provenir d'évènements réellement naturels comme le déplacement d'un cours d'eau ou du rivage de la mer (Ravenne), l'envasement d'un port (Manche), le phylloxéra, la maladie des vers à soie. Dans ces cas, dit M. Bouvier, si un impôt existe sur la plus-value, la logique et l'équité commandent d'attribuer aux propriétaires une indemnité, sous forme de dégrèvement d'impôt foncier. Mais la possibilité de cette indemnité n'est qu'un complément de l'impôt sur la plus-value et n'en empêche en rien l'établissement. Et l'on doit admettre d'autant mieux le paiement de cette indemnité que, comme le démontrent les faits, les hypothèses de moins-values sont rares, constituent l'exception.

Bien plus, et au moins en France, l'Etat paie déjà cette indemnité sous forme de dégrèvement d'impôt en cas d'évènements calamiteux, comme inondation, sécheresse, etc. La loi du 1er Décembre 1887 exempte de l'impôt foncier pendant 4 ans les terrains nouvellement plantés ou replantés en vigne dans les départements déclarés atteints par le phylloxéra : de 1888 à 1898, 32 millions et demi de dégrèvements ont été accordés de ce chef (2). En outre, le système protecteur de douanes actuel n'est en réalité qu'une indemnité accordée aux pro-

---

(1) *Rapport sur le rev. net des prop. bâties en* 1909-1910, « J. Off. » du 19 Février 1912, Annexe, p. 115 et 119.

(2) *Rev. sc. et lég. fin.* 1910, p. 307.

priétaires fonciers pour dépréciation de la valeur du sol et diminution du revenu agricole. On voit donc que l'Etat prend sa part des mauvaises chances et il est logique par suite qu'il participe aux bonnes en prélevant un impôt sur la plus-value.

Restent alors les moins-values d'origine collective et sociale. Adolf Wagner estime que dans ce cas le propriétaire doit supporter les pertes fortuites, « parce que la prétendue injustice ne se produira presque jamais dans la pratique ». (1) Pour le savant économiste, l'impôt de la plus-value doit être perçu quand le gain est déjà réalisé, par exemple après la vente d'un immeuble qui a augmenté de valeur ; l'impôt est perçu sur le vendeur qui a réalisé un gain fortuit.

M. Einaudi pense que le principe d'indemnité pour cause de pertes « conduirait directement à la garantie des valeurs de la part de l'Etat, garantie dont la convenance est pour le moins controversée ». (2).

Stuart Mill répondait à l'objection en reconnaissant au propriétaire le droit de vendre à l'Etat son terrain moyennant la valeur marchande qu'il avait au moment de l'établissement de l'impôt (3). Nous verrons que c'est le système de la colonie allemande de Kiao-Tchéou.

Toutes ces réponses semblent insuffisantes à M. Bouvier, qui distingue suivant les conditions dans lesquelles les moins-values d'ordre collectif viennent à se produire.

Supposons, dit-il, qu'une moins-value survienne après la perception d'une partie de la plus-value. La plus-va-

---

(1) *Traité de la sc. des fin.*, II p. 345 et suiv.

(2) *Studi sugli effetti delle imposte*, p. 125, cité par M. Bouvier.

(3) *Dissertations and discussions*, IV, p. 294 et suiv.

lue disparaissant, la propriété revient à sa valeur primitive : dans ce cas, pas d'indemnité. L'Etat a prélevé un impôt sur un gain qui a existé ; ce gain disparaît sans qu'une perte finale s'en suive. « Tout est réglé. »

La question d'une indemnité ne pourrait donc se poser qu'au cas d'une moins-value effective et absolue, c'est-à-dire supérieure à la plus-value primitivement révélée. Or, il s'agit en l'espèce d'une moins-value immobilière d'origine collective et sociale et on ne voit pas comment elle pourrait se manifester. Une moins-value générale ne proviendra jamais d'un fait de l'Etat, qui ne détruit pas les chemins de fer, les ports, les routes, l'urbanisme. Ou alors il faudrait supposer une désagrégation complète de l'Etat, dans laquelle s'effondreraient les situations de tous les citoyens et pas seulement celles des propriétaires fonciers. L'objection n'existe pas et ne peut pas exister.

Cependant si une moins-value générale des immeubles d'un pays est inconcevable, des moins-values partielles et régionales peuvent se présenter. La vie sociale peut pour des causes diverses se retirer, soit d'une ville, soit de certains quartiers (Palais Royal à Paris). Il convient de remarquer d'abord avec M. Leroy-Beaulieu que les villes qui déclinent sont l'exception (1). Mais dans ce cas encore, M. Bouvier accorde aux propriétaires une indemnité sous forme de réduction d'impôt foncier, d'autant mieux que ce dégrèvement sera compensé par des recouvrements supérieurs dans les villes et quartiers, où se manifeste un accroissement de la vie sociale.

Et alors l'impôt sur la plus-value apparaît sous un jour nouveau qui le justifie davantage. Il sera compensateur de la valeur des immeubles situés dans des villes ou quartiers différents.

---

(1) *Répartition*, p. 197 et 204.

Comme on vient de le voir, M. Bouvier réduit à néant l'objection tirée de l'indemnisation des moins-values. Mais nous croyons que l'on doit aller encore plus loin et prétendre, non seulement que l'indemnisation des moins-values n'est pas un obstacle à l'établissement de l'impôt proposé, mais encore que l'Etat n'a à payer dans aucun cas d'indemnité de moins-value en raison de l'établissement du dit impôt. Il convient de ne pas oublier en effet qu'il s'agit ici de faire œuvre fiscale, c'est-à-dire d'ordre public, et non d'exécuter un contrat, œuvre de droit privé. Quand l'Etat se préoccupe de percevoir un impôt, il ne s'adresse pas aux indigents, mais aux administrés ayant des facultés contributives. « Là où il n'y a rien, le Roi perd ses droits ». Aussi quand un acte de mutation révèle qu'un propriétaire a touché un prix de vente, il s'empresse de percevoir un tantième de ce prix. Et si par bonheur la mutation révèle que le prix est formé de certains éléments dans la création desquels le propriétaire n'est pour rien, le fisc s'empresse de prélever, outre une part du prix, une fraction de ces éléments, qui constituent la plus-value : c'est l'argument d'Adolf Wagner. Il ne s'agit pas en effet d'éxécuter en l'espèce un contrat synallagmatique aux termes duquel l'Etat aurait dit au propriétaire : votre immeuble a une valeur donnée que je vous garantis, mais nous partagerons les bénéfices. Et c'est l'argument d'Einaudi. L'Etat voit simplement un administré, qui présente à un moment déterminé des facultés contributives exceptionnelles et imméritées : il en prend sa part. Et cette argumentation cadre absolument avec les tendances fiscales modernes qui, nous l'avons signalé, subtituent la personnalité à la réalité de l'impôt. Au surplus si l'on admet l'indemnisation des moins-values, pourquoi ne pas rembourser, en cas de dépréciation de l'immeuble, les impôts fonciers ou de mutation antérieurement perçus sur un revenu ou une valeur supérieurs ?

Et puis, comme le dit M. Ajam : « Il faut se résigner à différencier une logique individuelle d'une logique sociale. Il est aussi malaisé d'édifier, en tenant compte des règles de la justice sociale, un théorie admettant l'intervention de l'Etat dans la compensation des moins-values, qu'il est difficile d'organiser une responsabilité de l'Etat à raison de la désertion des campagnes... Lorsque les chemins de fer sont venus détruire en partie l'industrie du roulage, personne n'a parlé d'indemniser les rouliers et aubergistes... On peut soutenir que s'il existe indéniablement une plus-value sociale, il n'y a pas juridiquement de moins-value sociale. » (1).

Il ne s'ensuit pas cependant que nous rejetions l'idée d'accorder des dégrèvements d'impôt foncier aux propriétaires, victimes des moins-values. Mais pour nous cette mesure n'est en rien corrélative de l'imposition des plus-values. L'Etat se trouve simplement en présence d'administrés dont les facultés contributives sont diminuées ou annihilées ; il réduit la quote-part de leur contribution aux dépenses publiques.

3°. — La baisse du taux de l'intérêt.

Enfin, il nous faut réfuter une dernière objection, récemment et rarement présentée, et qui est déduite des variations du taux de l'intérêt (2). Supposons qu'un immeuble rapporte 5 %, sa valeur vénale étant de 100.000 francs ; au taux de 4,50 % elle sera de 110.000 francs et le propriétaire ne sera pas plus riche.

---

(1) « *Rev. polit. et parl.* », année 1911, *La plus-value sociale.*

(2) Voir notamment le « Nouvelliste de Lyon » du 9 Mars 1912.

Pourquoi l'Etat prendrait-il une part de ces 11.000 francs, qui ne constituent qu'une plus-value trompeuse ? En réalité le fait montre simplement que les propriétaires fonciers ont une situation avantagée encore à ce point de vue. On sait en effet qu'en général les valeurs locatives ne suivent pas le mouvement de baisse de l'intérêt. Si au cas que nous avons cité il n'y a pas de plus-value relative, il n'y a pas en tout cas de moins-value. La situation des propriétaires fonciers n'empire pas en même temps que celle des autres capitalistes. Et si l'impôt est établi sur le capital des immeubles, il rétablira l'égalité entre les capitalistes immobiliers et les autres ; s'il est établi sur les valeurs locatives, il sera indépendant des variations du taux de l'intérêt. Cette dernière objection présentée montre simplement qu'avant d'asseoir l'impôt de plus-value sur le capital ou sur le revenu, il conviendra d'envisager le but que l'on poursuit.

***

§ 3. — **Conclusion**

Ainsi de toutes les objections opposées à l'imposition des plus-values immobilières, aucune ne nous paraît de nature à faire négliger cet impôt, qui s'impose par des arguments très puissants de justice fiscale et d'utilité sociale. Une seule objection retiendra l'attention du législateur : celle qui repose sur la difficulté de distinguer en pratique le revenu gagné du revenu non gagné. Il y a là une question de réglementation : en tout état de cause les erreurs que l'administration pourrait commettre en opérant cette discrimination seront couvertes par l'abandon au propriétaire de la fraction la plus importante de la plus-value : ce que prévoient les lois et projets actuels.

***

§ 4. — **Principes de l'application de l'impôt.**

Ayant ainsi justifié l'établissement d'un impôt sur les plus-values immobilières, nous pouvons nous faire maintenant une idée des principes qui doivent présider à son application (1).

1° Il convient de déterminer d'abord la matière imposable. Quelle sera la plus-value à atteindre ? Etant donnée l'idée générale qui est à la base de l'impôt, la plus-value non gagnée doit être seule frappée ; c'est-à-dire celle qui ne résulte pas des constructions et améliorations faites par le propriétaire, en un mot celle qui n'est pas le fait de son activité personnelle. La ventilation sera délicate : des déductions seront opérées. En ce qui concerne les propriétés bâties, il faudra déduire les frais de reconstruction et d'embellissement : pour les propriétés non bâties, l'intérêt du prix d'achat calculé depuis le jour de l'acquisition, ou du jour où ce prix est devenu exigible ou productif d'intérêts. Enfin les frais des actes constatant les mutations.

D'autre part, on doit laisser au propriétaire une grosse part de la plus-value. L'exemption peut être générale (transferts mortis causa, donations, ventes forcées) ou spéciale à la base (10 à 30 % par exemple).

L'exemption paraît devoir d'ailleurs être plus élevée pour la propriété bâtie à cause des frais d'entretien, de mise en valeur et des risques de non location.

Le montant de l'exemption peut en outre varier avec le but poursuivi : social ou fiscal.

---

(1) Voir sur ce point : Jèze, *Cours de la sc. des fin.*, 5e édition, 1912, et Oualid, *Rev. de sc. et légist. fin*, 1910, p. 173 et suiv.

2° A quel moment déterminer la valeur initiale des immeubles ? deux systèmes sont concevables. Ou bien on procèdera à une évaluation générale des immeubles, ce qui permettra d'atteindre ultérieurement les biens de mainmorte. Ce système est le plus exact, mais une estimation générale coûte cher et peut absorber pour plus d'un exercice le rendement de l'impôt.

Ou bien on attendra un nouveau transfert de propriété et on comparera la valeur actuelle de l'immeuble avec celle qu'il avait lors de la précédente mutation. Ce système est évidemment plus économique et en outre d'une application immédiate.

3° Quand l'impôt sera-t-il perçu ? Plusieurs procédés sont possibles : à intervalles périodiques et cela, nécessairement pour les biens des associations et des personnes morales. Ou bien à chaque mutation de propriété à titre onéreux et gratuit. Ou bien à chaque renouvellement de bail dans les pays qui pratiquent les locations à long terme.

4° Quel sera le taux de l'impôt ? Il peut être assez élevé, jusqu'à 50 % de la plus-value imméritée, sans que le propriétaire subisse une expropriation. En outre, un impôt progressif permettra mieux par sa souplesse d'atteindre le but cherché qu'un impôt proportionnel. Si l'on veut empêcher les propriétaires de pratiquer l'immobilisation du sol pour attendre la plus-value, l'impôt devra être d'autant plus élevé que l'intervalle entre deux mutations aura été plus long. Si l'on veut combattre au contraire la spéculation, une mesure inverse de la précédente sera prise. On peut encore concevoir une combinaison des deux procédés. Dans tous les cas, l'impôt devra s'élever en même temps que la plus-value.

Il nous reste maintenant à exposer l'application que diverses collectivités ont fait de ces principes et ce sera l'objet de la deuxième partie de notre étude.

DEUXIÈME PARTIE

Réalisations et Projets

CHAPITRE I

Special assesments.

On peut voir l'origine de l'impôt sur la plus-value immobilière dans les contributions particulières (dites spécial assesments par M. le Prof. Seligman) (1), établies en proportion du bénéfice spécial que les propriétaires d'immeubles retirent d'une amélioration entreprise dans un intérêt public (2).

Ces contributions existaient déjà à Rome : construat vias publicas unus quisque secundum propriam domum, dit un édit. En France, elles remontent à 1672 (3), mais leur principe n'est nettement formulé que dans la loi du 26 septembre 1807, que nous retrouverons plus loin. Elles sont fréquentes dans nos budgets locaux (chemins vicinaux).

Ces contributions diffèrent des taxes, parce que leur exigibilité est subordonnée à un bénéfice particulier du contribuable ; elles diffèrent ses droits (dits fees) dûs à l'Etat pour les services qu'il rend parce qu'on peut échapper aux seconds mais non aux premières ; elles

(1) *Essays in Taxation*, 1913.

(2) Leroy-Beaulieu, *Tr. de la sc. des fin.*

(3) H. de Boissieu, *L'impôt sur la plus-val. fonc.*, *Réf. soc.*, 1er Juin 1912, p. 705.

diffèrent enfin des taxes comme celles de balayage parce qu'elles sont dues en raison du profit exclusif du propriétaire.

Les spécial assesments alimentent surtout les budgets locaux ; la raison en est que leur essence se prête surtout aux rapports entre localités et particuliers. C'est ainsi qu'en 1910 la ville de Paris a récupéré 5.600.000 francs sur les particuliers pour dépenses de voirie, architecture, pavage, nettoiement et éclairage, indépendamment de 3.820.000 francs de taxe de balayage. Une application récente des contributions spéciales a été faite pour le « tout à l'égoût. »

Ces mêmes assesments fournissent des contingents appréciables aux communes rurales et aux départements pour leurs frais de viabilité (1).

Ils existent en Angleterre sous le nom de Betterment taxes depuis 1427.

Aux Etats-Unis, ils permirent de construire la première rue pavée de New-York (2). La perception de ces taxes a fait l'objet du consolidation act de 1882, remanié en 1898.

Les différents Etats de l'Allemagne pratiquent également ce mode de taxation. Spécialement, la ville de Hambourg établit en 1885 des canalisations et des trottoirs à l'aide de ces droits spéciaux, dits Beitrage (3).

Ces contributions particulières sont basées sur le principe très juste que les propriétaires doivent payer les dépenses, dont ils profiteront spécialement ; ce sont

---

(1) Voir les chiffres cités au *Bull. de st. et lég. comp.*, 1904, I, p. 580.

(2) H. de Boissieu, *loc. cit.*, p. 707.

(3) *Bull de st. et de lég. comp.*, 1906, vol. 60, p. 764.

de véritables taxes rémunératoires ; elles s'inspirent du même principe de justice distributive que l'impôt sur les plus-values et c'est pourquoi nous les considérons comme les véritables ancêtres de cet impôt.

Mais elles en diffèrent notablement : il suffit de faire remarquer qu'elles deviennent exigibles par le fait de l'exécution d'un travail public déterminé et qu'elles sont acquittées par les bénéficiaires de ce travail dont le nombre est forcément limité. Au contraire, l'impôt sur la plus-value est dû à raison de faits souvent impondérables et il est payé par tout contribuable bénéficiaire d'un revenu non gagné, ce contribuable n'étant jamais connu à l'avance.

Quelles que soient ses origines lointaines, l'impôt sur la plus-value proprement dit est d'application toute récente : 15 ans au plus. Nous nous proposons d'étudier dans cette partie de notre travail comment il a été conçu dans différents pays, sous quelles formes il est projeté dans d'autres. Nous examinerons enfin les impôts actuellement existants sur la rente.

***

CHAPITRE II

Les Impôts sur la plus-value

§. 1. — L'Allemagne (1)

Le gouvernement allemand a fait le premier l'expé-

(1) Sur l'imposition des plus-values en Allemagne, consulter : *Bull. de Stat. et de lég. comp.*, 1906, II, p. 764. — Oualid, *Rev. lég. et sc. fin.*, 1910, p. 173. — Raffalovitch, *Econ. fin.*, 3 Décembre 1910, p. 827. — Maurice Bellom, *Journal des Econ.*, 1911, p. 418. — H. Kopp, *Das Zûwachssteûergesetz*, Munich, 1911. — Damaschke, *L'impôt sur la plus-value du sol et la loi allemande*, *Documents du Progrès*, Novembre 1913, p. 188.

rience de l'impôt sur la plus-value et cela dans la colonie asiatique de Kiao-Tchéou.

Kiao-Tchéou

Les ordonnances de 1898 ont édicté dans la colonie un ensemble de mesures financières, destinées à combattre la spéculation foncière. L'expérience était d'autant plus tentante que le sol appartenait en majeure partie à l'Etat.

Le fait saillant de la réglementation est un droit de préemption au profit du gouvernement et au prix demandé par l'aliénateur, sur tous les terrains mis en vente par des particuliers. Le sol est soumis en outre à un impôt annuel de 6 % de sa valeur et à un droit de mutation entre vifs de 2 %. La plus-value est constatée dans deux cas :ou bien le terrain fait l'objet d'une mutation et l'impôt (de 33 %) est perçu au moment de l'aliénation sur le bénéfice net réalisé par le vendeur par rapport au prix d'acquisition. Ou bien le terrain reste plus de 25 ans entre les mains du même propriétaire et une commission composée de deux fonctionnaires et de deux administrés, évalue l'immeuble et détermine le cas échéant la plus-value.

Toutes les plus-values sont atteintes, y compris les découvertes de mines, utilisations de terrains agricoles et à bâtir.

Un tel système était concevable dans un pays neuf, où il n'y avait pas à craindre de léser des droits acquis ; il pourrait être appliqué avec fruit au Maroc et en Tripolitaine.

Les résultats financiers jusqu'en 1905 ont été les sui-

vants, exprimés en piastres (2 fr. 45 au cours moyen) :

Années	Rendements
1900-01	613
1901-02	2.054
1902-03	1.128
1903-04	1.474
1904-05	477

Comme on le voit, le rendement est faible à raison de la rareté des transactions entre particuliers ; on achète plutôt à l'Etat qui détient presque toutes les terres. D'ailleurs le but poursuivi était surtout d'entraver l'agiotage. Or, « on peut bien soutenir que la législation de la colonie a atteint son but, qui était d'empêcher une spéculation foncière malsaine et de retenir des terrains suffisants en possession de la collectivité, c'est-à-dire du fisc, pour satisfaire les besoins de terre lentement grandissant des colons.

Il était à prévoir que les principes de l'impôt sur les plus-values appliqués pratiquement pour la première fois feraient naître, à côté d'assentiments nombreux quelques contradictions des cercles intéressés. Il peut cependant être établi déjà que ces derniers, à l'intérieur et à l'extérieur du territoire du protectorat s'apaisent de plus en plus pour faire place à un vif accord ». (1).

Villes allemandes

Une loi de 1873 en Saxe, de 1893 en Prusse, de 1907 en Hesse ont autorisé les communes à percevoir un im-

(1) *Rapport du gouvern. allemand en 1906*, cité par Rouffic. — *La taxation des plus-val. immob.*, « Rev. écon. intern. », I, p. 84.

pôt sur les plus-values. Spécialement la loi prusienne du 14 juillet 1893 sur les finances communales dispose dans son article 27 (1) : « Les impôts sur la propriété foncière doivent être répartis d'une manière et d'après un taux uniforme. Les propriétés qui à la suite d'alignements bénéficieraient d'une plus-value (terrains à bâtir) pourront en raison de cette augmentation de valeurs, être soumises à un impôt plus élevé que les autres propriétés. Cette imposition supplémentaire fera l'objet d'une ordonnance fiscale ». Et cette disposition a été précisée par l'article unique de la loi du 24 juillet 1906 : « Les art... 27 de la loi du 14 juillet 1893 sur les finances communales ne s'opposent pas à une diminution du taux des droits et des taxes. Il est notamment permis en prenant en considération les facultés des contribuables de diminuer le taux des droits jusqu'à exemption complète et de soumettre à l'impôt immobilier à des taux différents certains genres de terres ou certains groupes de propriétés. L'article 27 n'empêche pas davantage que certains genres de terres ou certains groupes de propriétés soient imposés à des taux différents ».

Usant de la faculté qui leur était ainsi accordée, 652 communes avaient en 1910 imposé la plus-value (dont 16 des 42 comptant plus de 100.000 habitants) ; on pouvait y ajouter la Principauté de Lippe, le grand Duché de Hesse, les villes libres de Hambourg et Lubeck et quelques Kreise. La 1re ordonnance d'une ville importante est celle de Francfort sur le Mein (6 mai 1904). Celle de Cologne date du 23 Février 1905 ; celle de Hambourg du 12 octobre 1908 ; celle de Lubeck du 24 février 1909.

Nous ne pouvons pas étudier chacune de ces ordonnances ; nous chercherons simplement à dégager les principes généraux qui ont présidé à la perception de l'impôt.

---

(1) *Bull. de Stat. et de lég. comp.*, tome 34, 1893, p. 982.

Dans les villes allemandes, la perception a lieu en règle générale au moment de la mutation ; le prix d'achat sert de base à l'évaluation, que la transmission soit volontaire ou forcée. Pour déterminer le prix de comparaison, la pratique connaît divers procédés : 1° A Dortmund on évalue l'immeuble lors de sa précédente mutation ; les autorités communales sont compétentes pour faire cette évaluation ; 2° Ailleurs, on fixe une date ferme pour cette évaluation ou on la fait remonter à un nombre fixe d'années avant la mutation qui donne lieu à la perception de l'impôt ; 3° A Cologne (art. 14), on table sur la valeur courante des biens-fonds au 1er avril 1905 et la valeur courante est déterminée séparément pour chaque bien-fonds. On évite ainsi la rétroactivité de la loi, que, nous l'avons vu, redoutait Stuart Mill.

Pour atteindre les biens fonds des associations, les municipalités perçoivent l'impôt à chaque modification dans la composition des membres de l'association et l'impôt est liquidé sur la valeur de propriété ou d'apport du membre sortant (arrêté ministériel prussien du 18 mai 1909) (1).

Quant à la plus-value, elle est définie à Cologne (art. 4) : « la différence entre le dernier prix d'acquisition augmenté des frais prévus à l'article 5 et le prix actuel d'aliénation, déduction faite des frais prévus à l'article 5 ». A Francfort (art. 5) « la différence entre le prix auquel la propriété a été transmise précédemment y compris les frais précités et le prix auquel elle est transmise présentement. »

Quelles sont les déductions opérées pour la perception de l'impôt ? Certaines sont communes aux propriétés

(1) Ce principe se retrouve dans la loi française du 28 Décembre 1880, relative à la perception du droit d'accroissement.

bâties et non bâties : 1° Toute dépense dont il est justifié pour l'amélioration du fonds, frais de construction et de reconstruction sauf les assurances (Cologne et Francfort, art. 5) ; 2° Dépenses de viabilité et de canalisation d'égoûts, y compris les intérêts ; 3° Frais de transfert. A Cologne, forfait de 5 % (art. 5).

Pour les propriétés non bâties seules, certaines ordonnances admettent la déduction de la perte d'intérêts subie par le propriétaire sur le prix d'acquisition : 5 % à Essen, 4,50 % à Weisstensee, 4 % à Grosslichtenfeld et Cologne. Les intérêts composés n'entrent pas en ligne de compte.

L'impôt n'est pas perçu en cas de transferts mortis causa à Kiao-Tchéou, Francfort, Cologne, de donations en ligne directe et entre époux, de ventes judiciaires quand l'acquéreur est propriétaire ou créancier hypothécaire ; en cas de remembrement de parcelles rurales (Cologne) ou quand la valeur du fonds est minime, (60 pf. le mètre-carré).

Le taux de l'impôt varie suivant les villes. Il est proportionnel et très élevé à Kiao-Tchéou où il atteint 33,33 %. Ailleurs, il est à la fois progressif (croissant avec la plus-value) et dégressif (décroissant avec la durée de l'immobilisation du sol). Le taux peut ne pas être le même pour les propriétés bâties ou non. Il est à Francfort de 5 % pour une plus-value de 30 à 35 %. A Cologne de 10 % pour une plus-value de 10 à 20 %. Le maximum dans ces deux villes est de 25 % et à Gelsenkirchen de 30 %. A Cologne, le taux progresse de 1 % pour une augmentation de plus-value de 10 %. A Francfort de 5 % pour 30 à 35 % de plus-value et de 6 % pour une plus-value de 35 à 40 % ; le taux maximum est de 25 %.

Enfin les ordonnances combattent la spéculation en élevant d'autant plus le taux de l'impôt que les muta-

tions d'un même immeuble sont plus fréquentes : à Francfort, l'impôt n'est dû que s'il s'est écoulé, depuis la dernière mutation, moins de 5 ans pour les propriétés bâties et moins de 10 ans pour les non bâties. A Cologne, il est perçu l'impôt entier si les deux mutations successives sont espacées de moins de 5 ans, les deux tiers de 5 à 10 ans et le tiers au-delà de 10 ans. A Dortmund, l'impôt n'est perçu intégralement que dans le cas où moins de 6 années séparent deux mutations successives : au-delà de 15 ans, l'impôt n'est plus perçu.

Quels ont été les résultats de cet impôt au point de vue du rendement et au point de vue social ?

Au point de vue du rendement, nous donnerons les trois tabeaux suivantes, dont nous efforcerons de tirer une conclusion :

1er Tableau du rendement de l'impôt dans 14 villes de l'Empire (1)

COMMUNES	1906	1907	1908	1909
Francfort	632.000	295 000	95 000	117.000
Cologne	287 000	385 000	69 000	203.000
Gelsenkirchen	40.000	84 000	42 000	»
Gittersee	201.000	189 000	»	»
Hanau	»	19.000	8.000	»
Leignitz	»	49.000	42.100	»
Marburg	»	4.800	4.000	»
Pankow	23.000	146.000	86.000	»
Kreisneustadt	»	6 000	3 000	»
Sigmar	70	8.600	900	»
Reinickendorf	»	124.000	83.000	»
Essen	91 000	164 000	142 000	»
Weissensee	27.000	188 000	188 000	»
Naündorf	4 856	1 610	108	4.666

(1) Lauterbach, *Rev. Econ. intern.*, Oct. 1911. — Oualid, *loc. cit.*

2e Tabeau comparatif des prévisions et des rendements de l'impôt dans les faubourgs de Berlin en 1908 (1).

CENTRES	PRÉVISIONS	RENDEMENTS	DIFFÉRENTS
Grosslichtenfeld	50 000	29.000	— 21.000
Pankow . .	150.000	147.000	— 3 000
Reinickendorf . .	89 000	124.000	+ 35.000
Tegel . .	36.000	12.000	— 24.000
Tempelhof. . .	40.000	11.600	— 28 400
Weissensee. . .	150.000	188.000	+ 38.000
Zehlendorf. .	80.000	169.000	+ 89 000

(1) Oualid, *loc. cit.* et *Soziale Praxis*, 1908-09, col. 1338.

3e Tableau comparatif des taux extrêmes des plus-values (1).

CENTRES	.	TAUX M DES PLUS-VALUES								
Kamenz . . .	1908	entre	52 o/o	en	3 ans et	417 o/o	en	12 1/2	ans
	1909	—	14 —	—	8 —	6.049 —	—	26	—
	1910	—	10 1/2	—	4 1/3	33 —	—	34	—
Aüe . . .	1909	—	15	—	14	177 —	—	18	—
	1910	—	19	—	6	84 —	—	1	—
Sebnitz . . .	1909	—	133	—	19 1/4	316 —	—	21 3/4	—
	1910	—	166	—	23	350 —	—	22	—
Wüstenbrand.	1906	—	25	—	4	35 —	—	4	—
	1907	—	59	—	13	94 —	—	13	—
Reichenbrand.	1906	—	73	—	20	367 —	—	1	—
	1907	—	1 1/2	—	6	459 —	—	6	—
	1908	—	3	—	12	624 —	—	12	—
	1909	—	2	—	30	291 —	—	20	—
	1910	—	18	—	5	260 —	—	10	—
Gaütsch. . .	1905	—	0	—	0	700 —	—	18	—
	1906	—	0	—	0	457 —	—	10	—
	1907	—	0	—	0	2576 —	—	55	—
	1908	—	0	—	0	87 —	—	12	—
Tekla. . . .	1905	—	45	—	2	31 —	—	1/2	—
	1907	—	175	—	8	73 —	—	1/4	—
Mockaü . . .	1905	—	0	—	5	900 —	—	25	—
	1906	—	0	—	8	900 —	—	26	—
	1907	—	0	—	6	900 —	—	27	—
	1908	—	0	—	1	900 —	—	28	—
	1909	—	0	—	1	535 —	—	29	—
	1910	—	33	—	10	47 —	—	1	—
Markuzdorf. .	1909	—	8	—	3	25 —	—	3	—
	1910	—	14	—	2	157 —	—	3	—
Gittersee . .	1906	—	1	—	20	50 —	—	20	—
	1907	—	9	—	6	20 —	—	18	—
	1908	—	12	—	7	35 —	—	3	—
Klotsche. . .	1908	—	26	—	2	456 —	—	4	—
	1909	—	29	—	9	492 —	—	14	—
	1910	—	14	—	2	81 —	—	11	—
Copitz. . . .	1908	—	0	—	0	1800 —	—	1/2	—

(1) Lauterbach, *loc. cit.*, p. 94-95.

Le premier de ces tableaux nous montre que le rendement de l'impôt sur la plus-value est essentiellement inconstant. Il a varié de 7 à 1 à Francfort, (632 et 95) ; de 5,5 à 1 à Cologne (385 et 69) ; de 2 à 1 à Gelsenkirchen (84 et 42). Ces variations de rendement sont causées par les variations mêmes de la plus-value ; le 3e tableau fait ressortir en effet que les plus-values annuelles moyennes sont passées : à Kamenz de 1,7 à 233 en 1909 ; à Reichenbrand de 4 à 367 en 1906 ; à Tekla de 292 à 22 en 1907 ; à Klotsche de - 13 à 114 en 1908.

De plus, l'irrégularité du produit des impôts empêche l'administration des finances de procéder à des évaluations rigoureuses : par suite, elle doit user de circonspection pour éviter des déficits considérables possibles ; elle doit en outre prévoir l'affectation des excédents également possibles. Le deuxième tableau est significatif à cet égard.

Enfin, le rendement de l'impôt sur la plus-value par rapport à l'ensemble des impôts perçus est modique : à Francfort et Cologne 5 % environ. En outre les frais de perception sont élevés : la cause en est que le fisc doit examiner de nombreuses mutations, qui ne donnent pas lieu à perception.

Des constatations qui précèdent, on peut donc conclure au point de vue fiscal, avec M. Oualid « que l'impôt sur les plus-values immobilières ne sera jamais qu'un impôt d'apport à rendement essentiellement variable, ce qui contraindra le législateur à observer une grande modération dans ses estimations pour éviter le déficit et à prévoir soigneusement l'emploi des excédents pour en éviter le gaspillage. »

Au point de vue économique, quel a été le résultat de l'impôt sur la plus-value ? Un fait semble acquis, c'est que dans les villes allemandes de même qu'à Kiao-

Tchéou, la spéculation a été entravée : on en trouve une preuve dans la diminution du produit des droits de mutation qui est passé de 45 millions de marks en 1910 à 37 en 1912. Le fait a surtout été sensible à Cologne (1).

De même il ne semble pas que « l'impôt sur la plus-value ait amené une hausse considérable des prix des terrains ou des loyers » comme les adversaires de la nouvelle taxe le prétendaient. A une question dans ce sens posée à certaines municipalités de l'Empire par le Bùnd deùtscher Bodenreformer, la réponse a été nettement négative (2). De même le Secrétaire d'Etat de la Trésorerie disait lors de la discussion de l'impôt d'Empire sur la plus-value : « Les rapports que les communes nous ont faits établissent que les préjudices redoutés au point de vue économique ne se sont pas produits. L'impôt sur la plus-value n'a contrarié la construction que dans 4 communes (sur 306)... Pour ce qui est du renchérissement des prix de vente et des loyers... on n'a cru pouvoir l'observer que dans 7 communes ; 246 communes nient un résultat semblable ».

Quoi qu'il en soit, l'expérience faite par les communes allemandes ne s'est pas assez prolongée pour pouvoir être concluante. La loi du 14 Février 1911, abrogée en Juillet 1913, a fait de l'impôt sur la plus-value un impôt d'Empire. On conçoit facilement que les communes aient éprouvé de grandes difficultés à établir une imposition, permettant de poursuivre à la fois des fins fiscales et économiques et ce n'est pas sur ce début que l'on peut juger. Actuellement, la nouvelle imposition est rendue aux communes allemandes qui en feront une expérience vraiment concluante.

---

(1) *Kôlnische Volkszeitûng* du 22 Mai 1913.

(2) Koppe, *Jahrbücher für Nat. ûnd Stat*, 1911, p. 107.

L'impôt d'Empire

Les villes allemandes avaient vu dans l'imposition des plus-values un moyen de réprimer la spéculation, l'Empire a cédé à des nécessité financières : il avait besoin d'argent. Depuis 1900, le budget allemand ne s'était équilibré que par des emprunts dont la moyenne annuelle était de 287 millions de marks. Avec les nouveaux impôts établis par la loi du 15 Juillet 1909 (1), on espérait n'emprunter en 1911 que 97 millions ; mais le nouveau quinquennat militaire devait augmenter ces dépenses de 8 millions pour la première année et de 22 en 1917. « C'est pour faire face à cette dépense que les gouvernements confédérés ont résolu de proposer l'établissement d'un impôt d'Empire sur la plus-value des immeubles (Reichswertzùwachssteùer) » dit le Secrétaire d'Etat de la Trésorerie de l'Empire dans son exposé de 1911 (2).

D'ailleurs le gouvernement agissait sous la poussée du Reichstag : les partis de gauche qui avaient voté les impôts de consommation établis par la loi du 15 juillet 1909, voulurent prendre leur revanche en donnant à cette loi un « cachet social » qui se manifeste dans son article 5 ainsi libellé : « D'ici au 1er avril 1912, il sera établi une taxe d'Empire sur la plus-value immobilière qui n'est pas le fait du propriétaire qui devra être calculée de telle sorte qu'elle produise au moins 20 millions de marks par an. »

Et malgré les avis éclairés de personnalités comme l'éminent professeur Wagner (3) qui tenait la réforme pour prématurée, le gouvernement déposa dès le 12 avril

---

(1) *Bull. de stat. et législ. comp.*, 1909, II, p. 683.

(2) *Bull. de stat. et législ. comp.*, 1910, II, p. 666 et 667.

(3) *Traité de la sc. des fin.*, V, 1913.

1910 un projet qui devint la loi du 14 Février 1911, entrée en vigueur le 1er Avril 1911 (1).

Le principe qui domine cette loi est que toute transmission de propriété immobilière allemande, bâtie et non bâtie, entre vifs et à titre onéreux, est une occasion de constater les variations de valeur de l'immeuble ; en cas d'augmentation il y a lieu à perception. Ce principe s'applique aux immeubles par nature et par détermination de la Loi, sauf les parts immobilières dans les propriétés minières. Les biens de mainmorte eux-mêmes ne sont pas épargnés : quelle que soit la forme de la société, toute transmission de parts, actions ou intérêts est assimilée à une mutation d'immeubles et soumise à l'impôt.

La loi prévoit des exemptions tenant : 1° à la valeur et à la nature de l'immeuble. Son exemptes les propriétés bâties d'une valeur inférieure à 20.000 marks que la vente soit totale ou partielle, et les propriétés non bâties d'une valeur inférieure à 5.000 marks. Cette exception est subordonnée à la condition que les époux vendeurs n'aient pas bénéficié l'année précédente d'un revenu supérieur à 2.000 marks, ou que le vendeur fasse profession de vendre des immeubles ; 2° à la personnalité du vendeur, ce qui était à prévoir l'impôt sur la plus-value étant essentiellement personnel. Sont exempts : les souverains des Etats, l'Empire, les Etats, les communes ou unions de communes ; des personnes morales de droit privé comme les associations de colonisation intérieure, de placement des travailleurs, d'habitations à bon marché et de crédit populaire. Le Bundesrat vérifie si ces

---

(1) *Bull. de stat. et législ. comp.*, 1911, I. p. 339.
Voir une excellente étude de cette loi, publiée par M. Oualid dans la *Rev. de législ. et de sc. financ.*, 1911, p. 325, étude dont nous nous sommes largement inspiré.

personnes morales satisfont aux conditions d'exemption : bénéfices nets inférieurs à 4 % du capital ; en cas de dissolution, attribution aux actionnaires de la seule valeur nominale de leur part et affectation du reliquat de l'actif au but poursuivi ; 3° à la nature de l'acte de transmission. L'exemption des aliénations à titre gratuit se justifie aisément, aussi bien pour celles mortis causa que pour les donations, puisque l'impôt est personnel et que l'aliénateur ne profite pas de la plus-value. Si un étranger intervient à l'acte, plus d'exemption ; 4° à une meilleure utilisation des terrains : échanges au cas de remembrements ou bornages de terrains et de mines. Dans ce cas, la plus-value s'explique par une meilleure exploitation.

On peut dire en résumé que sont exemptes toutes mutations n'impliquant pas un but lucratif.

En principe, c'est la mutation qui entraîne immédiatement la détermination de la valeur de l'immeuble et l'obligation d'acquitter l'impôt. Mais il faut distinguer deux cas : si la mutation doit être portée au livre foncier, ou à défaut transcrite sur les registres officiels, l'impôt est exigible du jour de cette inscription. Dans le cas contraire, l'impôt est dû du jour de la signature de l'acte. Si la remise de l'immeuble a lieu après la signature de l'acte, mais moins d'un an après, l'impôt n'est exigible que du jour de la remise. Enfin si entre l'acte et la remise s'intercalent des conventions comme cession des droits des acquéreurs à des tiers, cession de droits résultant d'une promesse ou offre de vente, déclaration de command, le délai d'un an ne commence à courir que du jour de ces actes.

L'impôt ainsi exigible est perçu sur la plus-value, c'est-à-dire la différence entre les prix d'acquisition actuel et antérieur. Mais la perception comporte des tempéraments. En premier lieu, seule la plus-value non ga-

gnée est atteinte. En outre, il faut laisser une part du bénéfice au propriétaire, et lui abandonner l'intérêt normal du capital immeuble. Toutefois, il ne faut encourager ni l'immobilisation excessive, ni la spéculation. En résumé, on n'imposera que la plus-value nette. A cet effet, il convient de déterminer les deux facteurs : prix d'aliénation et prix d'acquisition.

1° Prix d'aliénation. — Ce sera le prix exprimé dans l'acte, s'il paraît sincère. Dans le cas de vente volontaire, permettant à l'une des parties de fixer la contreprestation entre deux limites, la contreprestation la plus élevée est retenue. Dans le cas de vente forcée, on considère le prix augmenté de toutes les charges.

Quand le prix est insuffisant ou indéterminé, les règles suivies sont celles des droits de successions : on recherche la valeur normale de l'immeuble, à laquelle on ajoute les charges réservées au profit du vendeur. En cas de vente de plusieurs immeubles par un seul acte, la ventilation est faite sur déclaration, et à défaut, d'office.

Ce prix d'aliénation ainsi fixé est susceptible d'additions : d'abord les charges au profit du vendeur comme la réserve d'usufruit, les servitudes de passage, les redevances périodiques. D'autre part les indemnités reçues depuis le 1er janvier 1911 pour dommages causés à l'immeuble et non employées à réparer ces dommages. Enfin le montant de l'impôt, quand il est stipulé par l'acte à la charge de l'acquéreur.

Par contre, on doit déduire du prix d'aliénation les charges au profit de l'acquéreur : servitudes de passage ou aqueduc sur un fonds du vendeur autre que celui aliéné, redevances périodiques, frais normaux de vente à la charge du vendeur. Enfin quand l'immeuble ne rapporte pas 3 % de revenu, on déduit encore le produit

d'une multiplication de deux facteurs, constitués : l'un par la différence entre le revenu annuel effectif et l'intérêt à 3 % ; l'autre par le nombre d'années représentant la période considérée pour la liquidation de l'impôt avec un maximum de 15 ans.

Le facteur prix d'aliénation obtenu, il faut déterminer le prix d'acquisition. Ce prix sera celui exprimé dans l'acte juridique imposable s'il en existe un ,remontant à moins de 40 ans. S'il n'y a pas d'acte juridique imposable, on considère l'acte imposable antérieur.

Il y a 3 cas dans lesquels l'acte imposable d'acquisition antérieur n'est pas susceptible d'être retenu : quand il n'indique pas de prix ; quand il concerne plusieurs immeubles ; quand il est trop ancien.

Dans le premier cas, on procèdera à l'évaluation de l'immeuble au moment de la précédente mutation.

Dans le second cas, le redevable et à défaut le fisc fera une ventilation. De même si l'acte antérieur avait pour objet un remembrement, bornage ou échange.

Enfin est considéré comme trop ancien l'acte remontant à plus de 40 ans. Lorsque la loi jouera complètement, si la mutation antérieure remonte à plus de 40 ans, on considèrera comme prix d'acquisition la valeur de l'immeuble estimée 40 ans avant la date de l'exigibilité de l'impôt. Mais afin d'éviter un retour en arrière trop considérable, on se réfère actuellement et transitoirement, pour les immeubles restés dans les mêmes mains depuis le 1er janvier 1885, à leur valeur à cette dernière date. Le propriétaire a d'ailleurs la faculté de prouver que lors de l'acquisition, lui ou ses auteurs ont payé l'immeuble un prix plus élevé que la valeur d'estimation actuelle.

Ce prix d'acquisition ainsi déterminé est susceptible de corrections devant permettre de n'atteindre que la

plus-value non gagnée ; à cet effet le prix d'acquisition est augmenté de certaines sommes, ce qui diminue d'autant la plus-value.

1° En cas de vente volontaire, on ajoute au prix les frais déboursés par l'acquéreur et évalués par la loi à 4 % du prix.

En cas de vente forcée, si le créancier poursuivant est resté propriétaire de l'immeuble, l'excédent du prix d'adjudication sur la créance éteinte est seul considéré. Mais pour être distraite, la créance doit être sincère : une créance de 75.000 francs achetée 50.000 sera déduite à concurrence de 50.000 francs seulement. De même si la créance a fait l'objet d'une donation ou si son inscription ne précède que de 6 mois la vente forcée, le créancier devra prouver que son titre n'a pas été créé pour éluder l'impôt.

2° Un deuxième groupe d'additions à apporter au prix d'acquisition comprend les dépenses faites par le propriétaire, dans l'intérêt de l'immeuble. Ce sont d'abord les dépenses d'améliorations : irrigation, endiguement, recherches, fouilles et sondages de mines à l'exception des frais normaux d'exploitation : ces dépenses doivent avoir été effectuées pendant la période considérée pour l'imposition. On y ajoute 15 % si le vendeur est un entrepreneur et 5 % dans les autres cas. Le second groupe de dépenses à ajouter au prix comprend les prestations, contributions, cotisations destinées aux travaux de viabilité, d'adduction d'eau, etc. et en outre un intérêt de 4 % par année écoulée depuis l'expiration de l'année d'exécution de ces prestations avec un maximum de 15 ans ; de sorte que l'addition ne saurait dépasser les 60/100e du montant de ces frais. Enfin on ajoute encore le prix des travaux de défrichement des terres vaines ou landes, d'assainissement, de dessèchement des marais et, sur la demande du vendeur, l'aug-

mentation de valeur de rapport du terrain, provoquée par ces dépenses.

3° Enfin un troisième groupe de corrections a pour but de combattre la spéculation. A cet effet on ajoute au prix d'acquisition 2,5 % par année de possession avec un maximum de 100 marks par are de terres labourables et de 300 marks pour les vignobles. Si le total des intérêts ainsi additionnés est supérieur à ces maxima, l'intérêt de l'excédent n'est plus que de 1,5 % pour les propriétés bâties et de 2 % pour les non bâties.

Quand l'intervalle entre deux mutations imposables ne dépasse pas 5 ans et que le vendeur n'a pas édifié sur son terrain urbain, les suppléments d'intérêts que nous venons d'indiquer sont réduits de moitié, c'est-à-dire à 1,250 % des dépenses et suppléments et à 1 % et 0,75 % de l'excédent.

Pour les mutations immobilières imposables autres que les ventes, on observe les règles suivantes : en matière d'échange, la plus-value de chaque immeuble et considérée et imposée séparément : au cas d'acquisition par un co-propriétaire des parts d'un immeuble ne lui appartenant pas, l'estimation porte sur les parts acquises à l'exclusion de celle de l'acquéreur.

Les prix d'aliénation et d'acquisition étant ainsi corrigés, leur différence donne la plus-value. La loi allemande atteint toute plus-value, quelle que soit son importance, à condition qu'elle atteigne 200 marks.

L'impôt est progressif, il varie de 10 % pour une plus-value de 10 % à 30 % pour une plus-value supérieure à 290 %. Ainsi le taux maximum de l'impôt laisse encore au propriétaire les 7/10e de la plus-value, c'est-à-dire plus des deux tiers du gain réalisé.

L'impôt est également dégressif dans certains cas : l'exemption est accordée quand le revenu total du ven-

deur est inférieur à 2.000 marks et que la valeur des immeubles vendus ne dépasse pas un certain chiffre. Cette mesure marque une nouvelle tendance vers la personnalité de l'impôt.

Enfin, le montant de l'impôt liquidé, il est opéré une déduction de 1 % par année entière écoulée depuis le dernier acte imposable. Cette mesure, combinée avec celle relative à la période à prendre en considération pour le calcul de l'impôt, entraîne une déduction maximum de 40 %.

L'autorité compétente pour percevoir la taxe est l'Etat confédéré sur le territoire duquel se trouve situé l'immeuble muté : le recouvrement est assuré par des agents en fonctions ou à installer. Mais s'agissant d'un impôt d'Empire, les agents plénipotentiaires des Douanes et des Contributions Indirectes conservent leur compétence pour l'impôt sur la plus-value.

La perception de l'impôt se fait sur déclaration du contribuable. Dans le mois de la conclusion d'un acte juridique imposable et s'il y a plus-value, les parties doivent en donner avis à l'administration. Le point de départ du délai d'un mois est le jour où la partie a eu connaissance du fait ou de l'acte imposable. Les parties sont dispensées par la déclaration de l'une d'elles ou par l'inscription au livre foncier ou la formalité judiciaire de la dessaisine. En outre, doivent aviser de la mutation l'autorité fiscale : les bureaux de livres fonciers qui communiquent les inscriptions de cessions immobilières ; les greffes de tribunaux ou autres agents compétents qui donnent connaissance des faits relatifs aux sociétés ; les autorités impériales d'Etat ou communales, les notaires, l'enregistrement.

Dès qu'un fait imposable lui est notifié, le fisc requiert du contribuable les éléments pour la fixation de

la plus-value. Le contribuable a un délai pour donner ses renseignements, qu'il doit affirmer sincères. En cas de doute, le fisc fait part au redevable, qui peut rectifier ses précédentes affirmations. Si le désaccord persiste, une enquête a lieu au cours de laquelle les droits des particuliers sont entièrement sauvegardés (art. 40 à 42 de la loi). Si la mauvaise foi du redevable est démontrée, des pénalités sont applicables (art. 40 § 2, 50 et 51).

L'impôt liquidé est dû solidairement par les bénéficiaires de la plus-value. Le fisc fait connaître à chaque contribuable le montant de sa dette et le délai dans lequel il doit se libérer.

Les voies de recours contre les décisions de l'administration font l'objet des art. 44, 45, 46, 49.

Enfin la loi a dû se préoccuper d'indemniser les Etats confédérés de leurs frais de perception et les communes qui antérieurement percevaient un impôt communal sur la plus-value. Aussi les mesures transitoires suivantes ont été prises, qui vaudront jusqu'au 1er avril 1915.

Ont droit à une part de l'impôt les communes qui l'avaient institué avant le 1er avril 1909 et l'avaient appliqué avant le 1er avril 1911 ou qui l'avaient décidé avant le 1er avril 1911 avec effet à partir du 1er avril 1909. Pour ces communes, le revenu moyen annuel qu'elles tirent de l'impôt sur la plus-value leur est garanti jusqu'en 1915, l'Etat parfaisant au besoin ce revenu. Ces communes peuvent même continuer à appliquer les textes antérieurs, sans pouvoir conserver plus du revenu moyen annuel. Mais à partir du 1er avril 1915, la loi reçoit sa pleine application et il est fait trois parts de l'impôt : 50 % vont à l'Empire, 10 % à l'Etat confédéré pour le désintéresser des frais de perception et 40 % aux communes (ou Kreise). Les communes auront enfin la faculté de voter des centimes ad-

ditionnels qui ne pourront dépasser 100 % de l'impôt d'Etat ni entraîner un prélèvement de 30 % de la plus-value.

Telle est cette loi qui, selon l'opinion de M. Oualid, constitue « un énorme progrès fiscal par l'effort constructif qu'elle suppose et sa rapidité d'élaboration ». Il eut été intéressant d'en suivre les résultats pour nous Français, dont le régime foncier se rapproche de celui des Allemands. Malheureusement l'expérience a été de courte durée puisqu'une loi du 3 juillet 1913 a abrogé celle du 14 Février 1911. Par suite, l'enseignement de cette nouveauté fiscale est peu concluant, portant sur une aussi courte période et surtout étant donné que les principes à appliquer étaient restés jusqu'à ce jour dans le domaine de la spéculation pure, au moins en ce qui concerne la législation d'Etat.

Quoi qu'il en soit, il ne semble pas que l'Empire ait eu à se féliciter de sa tentative.

Tout d'abord, l'impôt n'a pas produit ce que l'on en attendait. Les prévisions pour l'année 1911-1912 étaient de 13 millions de marks, pour 1912-1913 de 18 millions et pour l'année 1913-1914 de 5 millions..

Or, le rendement pour l'année 1911-1912 a été seulement de 10.956.700 marks, soit une différence en moins sur les prévisions de 2 millions de marks environ (1).

Au sujet du rendement de l'impôt, M. Wermùth, Secrétaire d'Etat de la Trésorerie de l'Empire, disait le 14 Février 1912 au Reichstag en déposant le projet de budget pour 1912-1913 : « Les premiers mois de l'exercice 1911 ne sont malheureusement pas entrés en ligne de compte, principalement parce que la publication des règlements d'administration publique et l'organisation des

---

(1) *Statistisches Jahrbûch für das deutsche Reich*, 1913.

bureaux chargés du recouvrement de cet impôt dans tous les Etats confédérés a exigé beaucoup de temps. Maintenant encore la loi fonctionne dans la majeure partie, mais nullement dans la totalité de l'Emipre. Pendant les mois d'été, le rendement n'a été que de quelques centaines de mille marks ; pour les mois d'Octobre, Novembre et Décembre, il a été en moyenne de 1.100.000 marks ; enfin en Janvier 1912, il s'est élevé à 1.636.689 marks. Si l'on fait état de ces chiffres et de la progression qu'ils accusent, on peut espérer atteindre un rendement égal aux prévisions. Toutefois, sur ce point, je ne puis rien dire de certain : je dois seulement faire toutes réserves en raison des dispositions que le Reichstag a introduites dans la loi et qui en restreignent le champ d'application (addition aux prix d'acquisition et déduction sur les prix de vente) ». (1).

Quoi qu'il en soit ce rendement a été notablement inférieur à celui prévu par la loi du 15 juillet 1909, soit 20 millions de marks.

En ce qui concerne les frais de perception, ils ont été très élevés (2). La loi les estimait à 10 % du produit brut de l'impôt. Or, en Saxe, pays de spéculation notoire et de grande activité industrielle, le gouvernement se plaignait de ne pouvoir couvrir que la moitié des frais de perception avec le forfait attribué par la loi (3). La raison en est que de nombreuses mutations, soumises à l'examen du fisc, ne donnaient pas lieu à perception (90 % en Saxe). C'est ainsi que dans l'arrondissement de Wiederbarnim, quinze offices ont dû être installés et

---

(1) *Bull. de stat. et législ. comp.*, Mars 1912, p. 395.

(2) Prof. Wouters, *Rev. de sc. et lég. fin.*, 4e tr. 1913, p. 545, note 2, et Prof. Nogaro, *Revue polit. et parlem.*, 10 Janvier 1914, p. 16.

(3) *Bodenreform*, 20 Avril 1910, p. 224.

que dans celui de Fulda les frais étaient supérieurs à la part d'impôt de l'Empire (1).

Ces frais de perception ont été encore augmentés par de nombreux procès entre le fisc et les contribuables (2).

Ainsi, au point de vue budgétaire, la courte expérience de l'Empire allemand n'a pas été heureuse. Sans doute, il n'est pas possible de porter un jugement définitif en se basant sur une tentative de deux années. Il faut remarquer que la mise en marche du nouvel instrument fiscal, qu'était la loi du 14 Février 1911, devait se heurter à des difficultés sans nombre, tenant à la fois de l'inexpérience des agents du fisc et de la résistance des contribuables.

Nous avons tenu néanmoins à avoir sur les résultats de la loi une opinion éclairée et nous nous sommes adressé à cet effet à M. le Conseiller intime de justice Docteur A. von Simson, agréé par l'ambassade de France à Berlin, qui a bien voulu nous communiquer les observations que nous résumons ci-dessous (3) : La ligue pour la réforme du sol a puisamment contribué à montrer comment se réalisaient les changements de la valeur du sol. En cette matière, l'aptitude personnelle vaut peu en comparaison des actes de la collectivité. Chaque voie de communication, chaque déplacement de la population exerce une influence importante sur la valeur du sol, dans les villes comme dans les campagnes. Dans ces der-

---

(1) *Documents du Reichstag*, 13e législature, 1re session 1912-1913. Rapp. de la Comm. 1111.

(2) Wouters, *loc. cit.* — En 2 ans, l'application de la loi a nécessité la publication de 19 fascicules de règlements et instructions complémentaires.

(3) Nous saisissons cette occasion d'exprimer à M. le Dr Von Simson notre vive reconnaissance pour le gracieux concours qu'il a bien voulu nous prêter.

nières ,il faut noter encore l'influence de la politique douanière, qui peut s'exercer plus efficacement que les améliorations les plus vastes. Il paraissait donc logique de rendre à la collectivité, sous forme d'impôt, la plus-value qu'elle avait créée ; mais dès qu'il s'est agi d'appliquer la loi, est apparue l'impossibilité de discriminer pratiquement cette plus-value sociale. Car il ne suffit pas de déduire du prix de vente les sommes dépensées par le propriétaire en améliorations ou autres ; après cette déduction, il peut y avoir encore une partie du gain qui est bien gagnée par lui : par exemple s'il ouvre à la circulation un nouveau quartier jusqu'alors dédaigné du public ou s'il a exécuté une entreprise comportant des risques. Car à côté des premiers propriétaires qui réalisent sans travail de gros bénéfices, existent les constructeurs de maisons, stabilisateurs du marché, et qui effectuent des opérations des plus aléatoires (1). Or ces entrepreneurs sont nécessaires à la régularité du marché : sans eux, la construction serait ralentie ou dangereusement accélérée.

Or, la loi ne distingue pas entre les premiers propriétaires d'immeubles et les constructeurs (2) et elle ne pouvait pas le faire (3). Ou du moins les dispositions insérées dans ce but sont tellement compliquées que la plus grande incertitude règne. Personne ne sait ce qu'il doit payer : les renseignements les plus fantaisistes sont demandés au vendeur, qui finalement est acculé à un procès.

---

(1) Weber, *Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt*, Leipzig, 1904.

(2) *Konrads Jahrbücher*, 1908, 3, Folge, Band 36.

(3) Sous réserve de l'exemption accordée au vendeur d'immeubles d'une valeur inférieure à 2.000 m. ; mais cette exemption est trop faible pour intéresser les constructeurs.

Une autre cause d'échec de la loi est que l'heure de son application était passée. Pendant les dix années qui ont suivi la fondation de l'Empire, le sol des grandes villes en particulier a augmenté considérablement de valeur. On compte que la valeur du seul territoire de Gross-Berlin a augmenté de 20 milliards de marks de 1870 à 1910 (1). A une progression aussi extraordinaire devait succéder une régression ou tout au moins un arrêt et dès l'application de la loi de nombreux indices montrèrent que l'on était arrivé à une période de calme développement progressif. Le gouvernement, et avec lui la majorité du Reichstag, voulaient obtenir pour l'Empire un rendement d'au moins 20 millions de marks, qui devait atteindre plus tard 40 millions.

Ainsi les complications de la loi s'ajoutèrent à une diminution de capacité du débiteur. Percevoir l'impôt sur la plus-value au moment d'une telle chute devait provoquer ou accélérer la ruine du capitaliste foncier. Il ne fallait pas prendre en considération une seule mutation, mais l'ensemble de celles qui s'étaient succédé.

Enfin la loi était trop générale, et on considéra comme s'appliquant à un empire de 65 millions d'habitants des circonstances particulières aux seuls grandes villes, notamment à Berlin. Les conditions du marché des immeubles étaient en effet toutes différentes dans les grandes villes, de ce qu'elles étaient dans les petites cités ou dans la campagne. La situation est différente suivant que l'on considère d'une part soit dans les grandes villes les puissantes sociétés de terrains aidées par les grosses banques aux capitaux considérables, soit dans une petite ville une société qui régente tout le marché, d'autre part une cité peu importante où chacun réalise une petite fortune dans la spéculation des terrains. Aussi les effets de la loi sont très inégaux et un impôt, qui avait

(1) *Die Bank*, Heft 7 für 1913, Seite 653.

donné d'heureux résultats entre les mains des communes, fut fatal dans celles de l'Etat.

Pour tous ces motifs, la loi fut souvent vexatoire, aggrava les pertes, créa pour les services de perception un travail très pénible, causa beaucoup de dépit et entraîna des procès ruineux.

Les conséquences sociales ne furent pas moins désastreuses : le spéculateur, qui fixe le prix sur le marché, travaillait avec des capitaux empruntés en majeure partie : aussi ne pouvait-il pas naturellement payer de sa poche l'impôt, dont il se déchargeait, ce qui était juridiquement facile. Presque tous les contrats de vente contenaient cette clause : l'impôt sur la plus-value sera supporté par l'acheteur. Aussi les loyers montèrent-ils rapidement dans les villes et une grande partie de la population en était affectée. Là où l'incidence de l'impôt ne pouvait pas se réaliser la crise de l'industrie des bâtiments et du commerce des immeubles fut accélérée. Aussi des capitaux énormes furent perdus et de vastes catégories d'industries (transports, matériaux, bâtiment) furent gravement lésés. D'autres éléments de l'activité nationale furent frappés : ainsi l'union des banques de Schaffhaüsen, une des plus importantes de l'Empire, subit de grosses pertes sur son capital immobilier, qui se traduisit par une diminution de la valeur des actions et du dividende réparti (de 7,5 % à 5 %).

On peut résumer les effets de la loi de 1911 en disant qu'en Allemagne aucune loi ne provoqua dans une aussi courte période autant de mécontentement et d'aigreur (1).

Ainsi le bilan de la loi du 14 Février 1911 peut se chif-

(1) Kommissionsbericht, *loc. cit.* — Opinion conforme dans *le Parlement et l'opinion*, 10 Janvier 1914, p. 3. — *L'impôt sur la plus-value immobilière en Allemagne*, par A. Brion.

frer en ces termes : rendement faible, frais de perception élevés, application délicate, procès nombreux. Les causes de l'échec : difficulté de discriminer la plus-value non gagnée ; arrêt dans la plus-value des terrains ; défaut de souplesse d'un texte trop général.

Disons enfin que 37 communes sur 76.391 ont usé de la faculté de lever des taxes supplémentaires à l'impôt d'Empire, selon la faculté que leur laissait la loi (1).

Les défauts de la loi sur l'imposition des plus-values n'ont évidemment pas échappé au gouvernement, mais lors de la discussion du budget de 1913, le Secrétaire d'Etat du Trésor espérait pouvoir y remédier, sans préciser toutefois la date à laquelle la nouvelle réglementation serait déposée. Le Secrétaire d'Etat faisait remarquer qu'il n'était pas possible de porter un jugement définitif sur la loi après une application aussi brève et qu'au surplus les résultats des premiers mois de l'année 1913 pouvaient faire espérer un rendement plus large et plus régulier à la fois de l'impôt. (2).

Aussi, le projet du gouvernement, relatif aux réformes financières de 1913, prévoyait-il le maintient de l'impôt sur la plus-value non-gagnée sous certaines modifications, destinées à éviter les doubles impositions. Mais le Reichstag ne s'est pas rangé à cette proposition : prenant motif des mauvais résultats de la loi, il a rendu l'impôt sur la plus-value foncière aux communes le 3 juillet 1913 et son geste est généralement approuvé.

On sait que pour couvrir les nouvelles dépenses militaires engagées en 1913 et augmenter le Trésor de guer-

---

(1) Sans compter les 652 communes qui imposaient la plus-value avant 1911.

(2) Kommissionsbericht, *loc. cit.*

re, le Reichstag a voté le 3 juillet 1913 un ensemble de lois établissant une contribution extraordinaire militaire (Wehrbeitrag) un impôt sur la richesse acquise (Besitzsteuer) ou mieux sur la plus-value de la fortune (Vermögenssteuer), augmentant les droits de succession et unifiant les droits de timbre sur les contrats de société et d'assurance. (1)

Il nous faut dire quelques mots de l'impôt sur la plus-value de la fortune : il frappe le montant dont s'est accrue la valeur globale de la fortune d'un contribuable pendant une période déterminée. Cette plus-value comprend : les acquisitions à cause de mort ou à titre gratuit entre vifs ; les acquisitions ayant pour cause des bénéfices de spéculation ou autres gains ; l'accroissement de valeur de la fortune causé par l'augmentation de valeur de ses éléments (bénéfices de conjoncture ; plus-value au sens étroit).

Le tarif varie de 0,75 % de la plus-value (jusqu'à 50.000 marks de plus-value imposable) à 1,50 % (au-delà de un million de plus-value imposable) avec des majorations quand la fortune imposable dépasse 100.000 marks.

Les dettes sont déduites ; des minorations sont accordées aux contribuables ayant des enfants mineurs et moins de 100.000 marks de fortune. Un traitement de faveur est prévu pour certains héritiers, en ce qui concerne les plus-values provenant de successions. Des délais de paiement sont accordés ; l'impôt est payable par fractions.

Le point de départ de comparaison est l'état de fortune au 1er janvier 1914, tel qu'il résulte de l'évaluation

---

(1) Voir le texte de ces lois dans le *Bull. de Stat. et lég. comp.* de Juillet 1913, p. 87. — Voir également les art. déjà cités de MM. les Prof. Wouters et Nogaro.

faite pour la perception de la contribution militaire. Le 1er avril 1917, on fera une première détermination de la plus-value d'après la fortune au 31 Décembre 1916 et on percevra l'impôt dans les cas échéants. Au 1er Avril 1920, nouvelle détermination et ainsi de suite de 3 ans en 3 ans. L'impôt se paie au cours des trois années suivant la période d'assiette par fractions trimestrielles ou semestrielles, ce qui est avantageux à la fois pour l'Etat et le contribuable.

On a fait divers reproches à cette loi, notamment celui de ne pas distinguer la plus-value non gagnée ; mais nous savons que cet élément peut-être spécialement taxé au profit des communes. D'autre part, il existe déjà des droits de timbre sur le jeu, le pari et les opérations de Bourse, de sorte que la plus-value non gagnée est finalement assujettie à des taxes particulières s'ajoutant à celle créée sur la plus-value brute. La fiscalité allemande apparaît de ce chef comme particulièrement harmonieuse.

Quoi qu'il en soit, la législation allemande a fait un nouveau pas en avant. C'est la plus-value brute qui est maintenant taxée par l'Empire : la réforme est conforme à la justice fiscale, puisqu'elle rend l'impôt davantage proportionnel à la fortune du contribuable ; cependant elle est injuste dans un certain sens, puisqu'elle ne distingue pas la provenance de cette fortune.

C'est vers les communes allemandes qu'il faudra à l'avenir tourner ses regards si l'on veut étudier l'application de l'impôt sur la plus-value non gagnée.

***

§ 2. — **Angleterre.**

Les débats auxquels a donné lieu en Angleterre le Financ Act de 1910 font que ce monument législatif appartient autant à l'histoire constitutionnelle de l'Angle-

terre qu'à son histoire fiscale. Cependant nous n'entrerons pas dans l'étude de ces débats ; nous ne ferons pas davantage un examen détaillé de la loi du 29 avril 1910. Ce travail a déjà été fait (1).

Nous nous contenterons d'indiquer le but poursuivi par le législateur anglais, de résumer les dispositions de la loi et surtout d'en marquer les effets actuels.

Le budget anglais de 1909-1910 comportait la création ou l'augmentation d'impôts à concurrence de 300 millions environ. Pour combler ce déficit, le gouvernement proposa un ensemble de taxes sur la propriété foncière, et notamment un impôt sur la plus-value. Le but avoué par le gouvernement en créant cet impôt était donc de faire face à des besoins pressants (2). Mais en même temps, il a paru possible de faire œuvre sociale et d'atteindre le privilège exorbitant dont jouissent les propriétaires fonciers du fait de la concentration du sol en quelques mains.

En France, le propriétaire du sol est généralement propriétaire des bâtiments y édifiés et il acquitte les impôts sans qu'une ventilation soit nécessaire entre lui et le locataire. En Angleterre au contraire, le propriétaire foncier n'a généralement ni les capitaux, ni la compétence pour construire : ou bien il aliène son terrain moyennant un prix définitif (freehold purchase) ou une

---

(1) Gaston Jèze, *Les pouvoirs financ. de la Ch. des Lords*, « Rev. législ. et sc. financ. », 1910, p. 241. — Guéret, thèse citée, p. 53 et suiv. et la bibliographie. — Bertin, *Les impôts anglais sur la rente foncière établis par le Financ Act de 1910*, thèse, Paris, 1912. — *Grande Revue*, n°s des 10 Novembre 1909 et 25 Mars 1910. — L. L. Price, *loc. cit.*, p. 15. — Voir le texte de la loi au *Bull. de Stat. et de lég. comp.*, 1910, II, p. 222, et le commentaire de M. Oualid, *Revue de législ. et sc. fin.*, 1910, p. 389 et suiv.

(2) Exposé financier de M. Lloyd George pour l'année 1908-09, *Bull. de Stat. et de légis. fin.*, 1909, 65, p. 593.

rente perpétuelle (freehold rentcharge) ; ou bien, et c'est le cas de beaucoup le plus fréquent, il loue à long terme (99 ans à Londres, 999 au Lancashire). Le bail est consenti moyennant une indemnité immédiate et un loyer périodique, quelquefois nominal. Ce loyer est afférent au terrain nu, aménagé par des travaux d'égouts et de viabilité, ou non. Le bail stipule en outre que le preneur devra édifier des constructions qui à l'expiration du contrat seront la propriété du bailleur au même titre que le sol.

Pendant la durée du bail, le propriétaire ne paie que la land tax dont le taux remonte au 17e siècle. Les autres impôts et notamment les rates sont supportés par le locataire.

D'autre part, le preneur peut sous-louer les terrains et son bénéfice réside dans la différence des loyers du bail principal et des sous-locations, ce qui augmente encore les difficultés d'assiette d'un impôt sur la plus-value foncière.

Aussi le problème qui se posait à l'attention du législateur anglais était double : d'une part, faire participer le propriétaire aux dépenses qui ont créé la plus-value de son terrain, qu'il conserve son terrain ou le loue ; d'autre part, contraindre le propriétaire à mettre son terrain en valeur d'une manière conforme à l'intérêt social. Au premier problème, correspondent l'increment value duty (impôt sur la plus-value) et le reversion duty (impôt sur le bénéfice réalisé à la fin du bail) ; au second problème, correspondent l'undeveloped land duty (impôt sur les terrains insuffisamment mis en valeur) et le mineral rights duty (impôt sur les droits miniers).

On voit par ces considérations que le but de ces impôts est beaucoup plus social que fiscal. Si l'on ajoute que leur perception est précédée d'une évaluation géné-

rale du sol anglais, dont le coût doit s'élever à 2 millions de livres, il est évident que le but principal poursuivi est l'établissement d'un livre foncier, qui permettra d'atteindre davantage dans l'avenir les propriétaires du sol.

En vue de percevoir l'increment value duty, le législateur, conformément à la doctrine de Stuart Mill, a tenu à ne pas agir rétroactivement. On prendra pour base initiale la valeur du sol, telle qu'elle résulte d'une estimation générale, qui commencera le 30 avril 1909. Cette gigantesque opération est faite par les Commissaires des revenus intérieurs. Toutes les terres appropriées sont soumises à l'expertise, même celles appartenant à des personnes actuellement non soumises à l'impôt. Les commissaires ont des pouvoirs très larges pour se renseigner auprès des propriétaires ou de toutes autres personnes recevant une redevance foncière. Ils assignent une valeur, sur déclaration et à défaut d'office, à toute parcelle qui fait l'objet d'une occupation séparée. Cette valeur est obtenue après que l'on a déterminé les quatre éléments suivants :

1° La gross value, ou valeur de l'immeuble vendu en pleine propriété, libre de toute charge permanente ou temporaine (autre que les impôts), servitude ou restriction.

2° La Full site value ou pleine valeur d'emplacement égale à la gross value, diminuée de la valeur des améliorations (constructions, machines, fruits).

3° La total value, égale à la gross value déduction faite de la somme dont la gross value est effectivement réduite par les charges et les servitudes de toute nature (pour les servitudes conventionnelles, par celles existant antérieurement au 30 avril 1909).

4° L'assessable site value ou valeur imposable, qui est

égale à la total value, moins : a) la valeur des améliorations, telle qu'elle a été déduite de la gross value pour obtenir la full site value ; b) toute portion de la total value qui provient directement soit de travaux effectués par le propriétaire en vue d'augmenter la valeur du sol comme terrain à bâtir ; soit de la transformation d'un terrain en emplacement ouvert au public (rue, chemin, place, jardin, etc) ; soit du rachat d'une charge ou d'une servitude ; c) ce qu'il faudrait dépenser dans le but de réaliser la valeur d'emplacement de la propriété pour la débarrasser des améliorations qui lui ont été apportées.

Les valeurs ainsi déterminées ne deviennent définitives qu'à défaut d'opposition des intéressés. Les Commissaires acquiescent à cette opposition ou passent outre. Dans le 2e cas, l'appel est jugé par un arbitre choisi sur une liste établie par la loi et ensuite devant la Haute-Cour ou la Cour du Comté selon l'importance du débat. A défaut d'opposition, d'appel ou de rectification, les commissaires portent leurs évaluations sur registres, dont ils délivrent extrait aux intéressés moyennant taxe.

La détermination et l'imposition de la plus-value ont lieu : 1° Occasionnellement : a) en cas de transferts entre vifs. Dans tous les cas d'aliénation de la pleine propriété ou de l'un de ses démembrements, ainsi que pour les baux de plus de quatorze ans ; b) en cas de transfert mortis causa. Il faut que le droit transmis soit imposable à l'estate duty.

2° Périodiquement pour les biens de mainmorte. L'évaluation se fera tous les quinze ans à partir du 15 avril 1914 et la perception périodique n'excluera pas celle pouvant résulter d'un transfert entre vifs, sauf imputation des droits déjà perçus.

Pour le reversion duty, le bailleur doit déclarer son bénéfice, qui est vérifié par les commissaires.

Pour l'undeveloped land duty, il y a lieu à perception annuelle au commencement de l'année financière.

Le mineral rights duty est perçu chaque année ; son assiette est la valeur annuelle du loyer des terrains et droits miniers ; il y a lieu à revision annuelle à cause des fluctuations de la base de l'impôt.

Assiette de l'impôt. Increment duty

L'assiette de l'impôt est la plus-value ou la différence entre la valeur actuelle du terrain et sa valeur lors de l'évaluation primitive ou de la précédente perception. Le mode de calcul de la plus-value varie avec la nature du droit transmis et son mode de transfert.

A). Transfert en pleine propriété : a) entre vifs. On prend pour base le prix du transfert, qui peut faire l'objet d'une expertise en cas de doute ; b) à cause de mort l'héritier est tenu de déclarer la valeur des biens meubles et immeubles de la succession, faute de quoi les commissaires procèdent à une évaluation.

B). Transfert d'un démembrement du droit de propriété ou d'un droit de jouissance. Les règles sont les mêmes pour les transferts entre vifs et par décès. Entre vifs, on considère le prix du droit transmis et par décès son estimation au taux courant. Au cas de bail, on retient le montant du loyer périodique et la somme forfaitaire une fois versée.

On compare alors la somme ainsi obtenue à la valeur lors de la première évaluation ou de la perception antérieure.

Pour les biens de mainmorte, soumis à une perception périodique, l'impôt est assis sur la différence de valeur au cours des évaluations successives, mais si ces biens sont aliénés ou donnés à bail, on procède comme il a été

dit séparément. Mais comme on peut ne transmettre qu'un simple démembrement des droits de propriété et de jouissance, les commissaires devront faire une ventilation de la plus-value, n'imposer la totalité du droit que si la personne morale a un droit plein et dans les autres cas proportionner l'impôt à l'importance du droit du contribuable.

Cette plus-value ainsi déterminée n'est imposée que si elle dépasse 10 %. A cet effet, on déduit 10 % de la valeur actuelle et si cette valeur, après cette défalcation, excède la valeur antérieure, on prélève l'impôt qui n'est d'ailleurs perçu que sur l'excédent après déduction de 10 %. Mais l'impôt pourrait être évité par des mutations rapprochées. Aussi la remise de taxe n'a lieu que si la plus-value n'a pas, au cours des 25 années qui ont suivi la dernière perception ou l'évaluation primitive, atteint 25 % de la valeur initiale.

En outre on déduit sur la plus-value brute l'accroissement de valeur provenant du fait du propriétaire : travaux, constructions, annonces, rachat de la land tax, servitudes, fait de la clientèle personnelle.

D'autre part, si l'increment duty a déjà été perçu à l'occasion de la plus-value d'un terrain déterminé, la somme prélevée viendra en déduction du droit à percevoir. Ce serait le cas d'un terrain appartenant à une personne morale et ayant déjà fait l'objet d'un transfert entre vifs soumis à l'increment value duty, qui viendrait à être évalué périodiquement : l'impôt ne serait alors perçu que jusqu'à concurrence de son excédent sur la somme antérieurement prélevée. Inversement, si un transfert mortis causa avait provoqué le paiement de l'increment value duty, le montant de cet impôt devrait être déduit de la valeur totale des biens pour le paiement de l'estate duty.

Enfin, les commissaires devront déduire le coût de certains travaux (démolition, déboisement), nécessaires pour mettre le terrain à nu, forme sous laquelle il est assujetti à l'impôt.

Certains terrains bénéficient d'une exemption générale d'impôt : ceux des personnes publiques, des personnes morales assurant un service d'intérêt général ou sans but lucratif. Il faut faire entrer dans cette catégorie les terres domaniales de la Couronne, des services du gouvernement, des postes de police et des cours d'assises, des autorités établissant ou levant l'impôt, des corps constitués par leur réunion. De même échappent à l'impôt les terrains des compagnies statutaires ou sociétés, personnes et corps autorisés par act spécial ou ordonnance à construire ou à exploiter un chemin de fer, canal, dock, travail public ; des corps constitués dans un but charitable, littéraire, scientifique, artistique, des sociétés enregistrées (secours mutuels, constructions à bon marché, caisses d'épargne), des compagnies constituées conformément à l'act de 1908 et qui interdisent toute distribution de dividendes entre leurs membres.

L'act de 1910 prévoit en outre des exemptions spéciales dans un but de démocratisation de la propriété : l'influence de Stuart Mill se fait sentir dans cette partie de la réglementation. Ne sont pas imposés dans cet ordre d'idées les terrains consacrés à un usage agricole, tant qu'ils n'auront pas sur le marché une valeur supérieure à leur valeur actuelle en tant que terrains agricoles ou si consacrés à un autre usage leur valeur n'est pas supérieure à leur valeur agricole ; un terrain agricole qui vaut 100 livres, ne paie pas d'impôt ; de même le terrain de chasse qui en vaut 50 et le terrain à bâtir qui en vaut 80. Un terrain à bâtir de 200 livres paie l'impôt.

Sont également soustraits à l'impôt le sol des maisons ou les terres occupées par leurs propriétaires (ou locataires avec bail concédé à l'origine pour 50 ans), si ces sol et terrains ont une faible valeur. Ainsi sont exemptés les terrains sur lesquels sont édifiées des maisons d'habitation occupées par le propriétaire à titre de résidence depuis douze mois au moins et dont la valeur, calculée suivant les principes de la cédule A de l'income tax, n'excède pas : 40 livres dans le comté de Londres, 26 dans un bourg ou district urbain de plus de 50.000 habitants et 16 livres ailleurs.

Il en est de même de la terre agricole occupée par son propriétaire depuis les douze mois précédant la détermination de la plus-value à condition que la valeur de cette terre (et de celles possédées par le même propriétaire) n'excède pas 50 acres d'une valeur moyenne de 75 livres l'acre.

De même les biens des personnes morales consacrés pour cinq ans au moins aux jeux et sports dans les villes et les immeubles destinés normalement à des locations essentiellement temporaires.

Ces règles sont applicables aux autres impôts mutadis mutandis.

Reversion duty.

L'assiette de cet impôt est le bénéfice revenant au propriétaire lors de l'expiration du bail, mais le bénéfice net. Pour le déterminer, on commence par estimer la valeur totale du terrain à l'expiration du bail ; on déduit toutes les impenses faites par le propriétaire au cours de la location, les indemnités de plus-value dues au fermier sortant.

Il faut déterminer d'autre part la valeur de l'immeu-

ble au moment de la passation du bail. Elle sera calculée en fonction du loyer promis par le preneur, des autres versements effectués et du prix des travaux qu'il s'est engagé à réaliser. La différence donne l'assiette de la taxe.

Il y a lieu à déductions : 1° quand par un nouvel accord les contractants résilient le bail en cours et stipulent une nouvelle location d'une durée supérieure de 21 ans à celle du premier bail ; 2° quand un impôt de plus-value foncière a déjà été perçu sur un terrain qui doit supporter la reversion duty. Dans le premier cas, il est fait remise de 2,50 % de la somme due par année restant à courir du bail primitif, jusqu'à concurrence de moitié au maximum de la somme payable. Dans le second cas, on ne paie que l'excédent du second impôt sur le premier perçu, s'il y a excédent.

Enfin, il y a lieu à exemption : 1° pour les terres employées à un usage agricole, même si elles sont susceptibles d'un autre emploi ; 2° si le bail expirant est un bail principal ou un sous-bail dont la durée au moment de sa conclusion avait été fixée à 21 ans au minimum ; 3° si le bénéfice de fin de bail a fait l'objet d'une vente, 40 ans avant l'expiration du bail.

Undeveloped land duty

Les terres soumises à l'impôt sont celles non ou insuffisamment mises en valeur. Mais les indications de la loi sont si vagues que chaque cas devra faire l'objet d'une étude spéciale. Dans les villes, est considéré undeveloped tout terrain non mis en valeur par la construction de maisons d'habitation, bâtiments commerciaux et industriels, que la terre n'ait jamais été developed ou que l'ayant été elle soit redevenue undeveloped depuis plus d'un an.

La valeur imposable sera celle résultant soit de l'estimation générale du sol nu anglais, soit des estimations subséquentes occasionnelles ou périodiques.

De la somme ainsi obtenue, on déduit la valeur qu'aurait le sol comme terre agricole. De plus, on défalque une superficie proportionnelle à l'importance des travaux ou dépenses effectuées : chemins, pavage, égoûts faits au cours des 10 ans qui précèdent la perception de l'impôt et à raison d'un acre de terre par 100 livres de dépenses.

Outre les exemptions de l'increment value duty qui s'appliquent également à l'undeveloped land duty, il en est de particulières à ce dernier impôt.

Il y a lieu à exemption générale quand la terre n'a pas une valeur supérieure à 50 livres l'acre ; pour les emplacements de chemins, jardins et espaces libres ouverts de droit au public ; pour les bois, parcs, jardins, espaces libres ouverts raisonnablement au public quand les communes y voient une utilité publique ; pour les terrains laissés nus dans un but prouvé de mise en valeur ultérieure ; pour les terrains destinés de bonne foi aux jeux, sports, récréations ; pour les terrains avoisinant les maisons d'habitation d'une étendue inférieure à un acre et les jardins d'agrément attenant à une maison d'habitation, d'une superficie inférieure à 5 acres.

Il y a lieu à exemptions spéciales pour les terres agricoles, dans le cas de petits domaines ou quand elles sont mises en valeur d'une manière que la loi veut encourager. Pour combattre les baux dits at will (c'est-à-dire résiliables à la seule volonté du bailleur), la loi stipule qu'ils ne bénéficieront pas de l'exemption accordée pour toute leur durée au baux en vigueur avant le 30 avril 1909. Sont exempts également les petits domaines d'une étendue inférieure à 50 ares et cultivés par les propriétaires

ou tenanciers, quand la valeur de tous les biens de ces derniers ne dépasse pas 500 livres.

Mineral rights duty

En Angleterre, la propriété du sol s'étend au sous-sol que le titulaire cède comme il l'entend. Les terrains miniers sont soumis à des impôt spéciaux.

L'impôt étudié est assis sur les droits miniers ou le produit de leur aliénation. Ces droits miniers affectent des formes variées. Le propriétaire peut ne céder que la jouissance du terrain, mais le bail à mine (mining lease) donne au preneur des droits étendus : recherche, découverte, exploitation, appropriation, transformation, transport et disposition du minerai. En outre le propriétaire peut céder des droits particuliers (wayleaves) : droits de passage, aération, aqueduc.

En ce qui concerne le terrain lui-même, l'article 20 de la loi exempte de l'impôt l'argile ordinaire, la terre à brique, le sable, la craie, le plâtre et le gravier.

L'assiette de l'impôt est la valeur de la rente annuelle des droits afférents aux terrains miniers, composés de substances comprises dans l'expression : minéraux.

Si l'exploitation est affermée, la valeur annuelle de la rente sera celle de l'année d'exploitation finissant le 31 Décembre qui prècède la perception de l'impôt.

Si le propriétaire met lui-même le terrain minier en valeur, les commissaires arbitrent la valeur imposable à la somme que le propriétaire pourrait obtenir d'un locataire, à supposer que ce dernier ait produit autant de minerai que le propriétaire.

Pour les wayleaves, l'assiette est la redevance payée par le bénéficiaire du droit pendant la dernière année d'exploitation.

La loi ne prévoit pas d'exemptions spéciales pour le minéral rights duty, mais les commissaires pourront réduire la rente annuelle, quand elle sera supérieure à celle payée normalement dans le pays et que le propriétaire prouvera qu'une partie de cette rente représente l'intérêt de dépenses effectuées par lui aux lieu et place du preneur.

Enfin, il nous faut dire un mot de l'increment value duty particulier aux terrains miniers. Cette réglementation spéciale s'explique par le fait que les terrains miniers sont sujets à des hausses rapides et considérables et qu'il faut éviter leur non utilisation : d'où une revision plus fréquente de la plus-value et un mode spécial pour sa détermination.

Nous avons vu que la valeur des droits miniers est établie annuellement à l'occasion de la perception de l'impôt sur les mineral rights.

Quand les terrains miniers ne sont pas mis en valeur, la plus-value est égale à la différence entre la valeur actuelle et la valeur primitive, d'où intérêt pour le propriétaire à exploiter le terrain. A cet effet on détermine la valeur en rente annuelle actuelle et la même valeur au moment de l'évaluation primitive des terrains miniers. La différence donne la plus-value imposable.

Pour obtenir la plus-value nette, on déduit de la valeur actuelle les dépenses effectuées par le propriétaire dans les 15 années précédentes (travaux de recherches par exemple). En outre, le paiement de l'increment value duty est imputé sur le mineral rights duty.

Sont exemptés de l'impôt les terrains miniers exploités par leur propriétaire ou affermés au 30 avril 1909, et ce tant que dure l'exploitation.

Donc sont seuls soumis à l'impôt les terrains mis en

valeur postérieurement au 30 avril 1909 ou dont l'exploitation est arrêtée avant leur épuisement.

Taux, nature et mode de perception de l'impôt.

La caractéristique des nouveaux impôts fonciers anglais est qu'ils ne sont pas progressifs, mais proportionnels. Ils sont dégressifs dans un certain sens, si l'on considère les déductions opérées sur la plus-value brute pour avoir la plus-value nette imposable. On peut donc dire que l'impôt est proportionnel pour la partie de la plus-value qui lui est assujettie et qu'il est dégressif par rapport à la totalité de la plus-value : la quote-part prélevée est d'autant moindre que la plus-value est plus faible.

La renonciation à la progressivité s'imposait en raison de la fréquence des perceptions et du taux élevé de l'impôt. Le taux est essentiellement variable, en fonction de la fréquence de la perception et du rôle joué par le propriétaire dans l'accroissement de valeur de son terrain ou de la légitimité reconnue par la loi à certains profits.

Pour l'increment value dutry, le taux est uniformément de 20 % de la plus-value nette, après défalcation des déductions légales.

Pour la reversion duty, il est de 10 % du bénéfice réalisé par le bailleur.

Ces deux impôts sont perçus à des intervalles assez éloignés en principe, occasionnellement ou périodiquement. Les deux autres impôts étant annuels, leur taux est plus faible, d'autant plus qu'ils sont perçus sur le capital et non sur le revenu.

L'undeveloped land duty est payable chaque année, à raison de un demi penny par livre du capital de l'unde-

veloped land, soit un taux approximatif de 2.083 0/00.

Le mineral rights duty est de 5 % de la rente annuelle des droits miniers de toute espèce.

Le débiteur de l'impôt est le propriétaire vendeur ou bailleur dans le cas d'un transfert entre vifs ou d'un bail ; l'héritier ou l'exécuteur testamentaire, en cas de transfert mortis causa ; les personnes morales représentées par leurs agents en ce qui concerne les évaluations périodiques pour l'increment value duty ; le bailleur, à l'expiration du bail, pour la reversion duty ; le propriétaire ou bénéficiaire du loyer d'une mine pour le mineral rights duty.

Le débiteur doit présenter, et à défaut est requis de le faire, les pièces, documents ou renseignements établissant le montant de la matière imposable ou permettant de la déterminer. En cas de retard dans la déclaration, le contribuable est passible de peines pécuniaires, proportionnelles au montant de l'impôt à acquitter ; il est passible d'emprisonnement au cas de déclaration volontairement erronée, en vue d'obtenir une remise, réduction ou remboursement de l'impôt.

Nous avons ainsi résumé les dispositions du financ act de 1910 relatives aux nouveaux impôts fonciers. Il nous est facile de rapprocher maintenant ces dispositions de celles de la loi allemande. Cette dernière frappe toutes les plus-values immobilières, mais à l'occasion seulement de transmissions entre vifs et à titre onéreux ; en outre l'impôt est progressif par son taux et personnel du chef de l'exemption accordée à certaines personnes en raison de leur fortune ou de la valeur de l'immeuble transmis. Au contraire, la loi anglaise frappe les plus-values essentiellement foncières exclusivement, mais à l'occasion de mutations tant entre vifs que mor-

tis causa ; l'impôt est proportionnel et affecte un caractère de réalité plus marqué que dans la loi allemande.

Le financ act de 1910 a été modifié sur quelques points par le financ act de 1911, notamment pour faciliter le renouvellement des baux des petits domaines et pour déclarer nuls les actes faits spécialement en vue de faire supporter l'impôt par l'acquéreur ou le preneur en cas de vente ou bail.

Quels ont été les résultats de cette loi ? (1). Et d'abord comment s'est poursuivie l'évaluation du sol anglais ?

En vue de cette opération, une administration nouvelle a été créée, le « Valuation Department », ayant a sa tête le « Chief Valuer ». Le territoire a été divisé en 14 régions, dirigées chacune par un « Superintending Valuer ». La région a été subdivisée en districts (111 environ), ayant à leur tête un « District valuer » assisté d' « Assistants Valuer » et d'un personnel subalterne.

L'ensemble de ce personnel comprenait en Octobre 1911, 2.300 fonctionnaires, coûtant 8 millions environ et chargés d'évaluer les 11 millions de propriétés de la Grande-Bretagne existant au 30 avril 1909.

Ce personnel s'occupa d'abord de délimiter l'unité d'évaluation, c'est-à-dire chaque parcelle faisant l'objet d'une exploitation séparée. Ensuite, il fallut préparer et adresser à chaque contribuable les formules nécessaires aux évaluations, qui servirent de brouillon pour la rédaction, par paroisse, du livre des évaluations. Le principal questionnaire, dit « forme 4 », fut

---

(1) Sauf indications spéciales, les renseignements qui suivent sont empruntés aux fifty fourth, fifty fifth et fifty fixth report of the commissioners of his majesty's Inland Revenue. Années 1911, 1912, 1913. Wymand and Sons, London, Editeurs.

distribué à concurrence de 10.700.000 exemplaires au cours de l'année 1910-1911 et 9.600.000 furent renvoyés au Valuation Department durant la même période. Les Commissaires du Revenu Intérieur se sont plu d'ailleurs à rendre hommage à la célérité avec laquelle ces formules ont été renvoyées et à la sincérité avec laquelle elles ont été rédigées, surtout par les gros propriétaires. Ce n'est là qu'une manifestation particulière du loyalisme anglais, qui a toujours facilité les opérations budgétaires.

Un autre questionnaire dit « forme 8 » fut également distribué à un nombre considérable d'exemplaires, aux personnes qui paient des loyers ou qui en reçoivent à titre de mandataires (art. 31).

Malheureusement, les « formes 4 et 8 » dont l'impression et la distribution avaient coûté plus de 250.000 £ furent déclarées nulles le 17 novembre 1911 par la Court of Appeal, parce qu'elles n'étaient pas rédigées dans les conditions prévues par la Loi.

Cette circonstance, et d'autres encore, font que l'évaluation générale du sol anglais coûtera plus que les 2 millions de livres, prévus par le Board Inland Revenue. Rien que pour la première année, les dépenses ont dépassé 500.000 livres, au lieu des 300.000 prévues par le budget.

D'autre part, dès la première année, les commissaires faisaient connaître que l'opération de l'évaluation générale ne paraissait pas devoir soulever de difficultés excessives.

Nous donnons dans les tableaux ci-dessous le détail des opérations effectuées au 31 mars 1913 par les agents du « Valuation Department ».

TABLEAU I. — Nombre de questionnaires distribués et renvoyés remplis au 31 Mars 1913, en vue de l'évaluation du sol au 30 Avril 1909.

GRANDE BRETAGNE	FORMS distribués	FORMS renvoyés remplis	POURCENTAGE
Au 31 Mars 1912. . .	10.874.568	10.097.769	92 86
Pendant l'année 1912-13 .	56.668	93.046	»
Total au 31 Mars 1913 . .	10.931.236	10.190 815	93.23

TABLEAU II. — Détail des évaluations provisoires faites au 31 Mars 1913.

GRANDE BRETAGNE	EVALUATIONS provisoires faites et notifiées	Propriétés évaluées	SUPERFICIE (acres)	Total Value de ces propriétés (Livres)
Au 31 Mars 1912	1.799 468	2.218.317	3.637.955	614.605.705
Pendant l'année 1912-13.....	1 704.788	2.263.962	10.783 725	946.680.726
Total au 31 Mars 1913.....	3.504.256	4.482 279	14.421.680	1.561.286 431

TABLEAU III. — Détail des évaluations occasionnelles en vue de l'increment value duty.

GRANDE BRETAGNE	UNITÉS d'évaluations ayant donné lieu à des évaluations occasionnelles	VALEUR TOTALE d'après les actes de vente et bail et évaluations en cas de décès (livres)
Au 31 Mars 1912 ..	272.350	106.180.348
Pendant l'année 1912 -13	267.620	127.269.524
Total au 31 Mars 1913	539.970	233.449.872

TABLEAU IV. — Détail des évaluations faites en vue du Reversion Duty.

GRANDE BRETAGNE	NOMBRE de comptes	VALEUR au commencement des baux	VALEUR à la fin des baux	Bénéfice accru au bailleur (livres)
Au 31 Mars 1912	777	452.146	1.250.773	821.558
Pendant l'année 1912-13	2.042	1 480 086	3.373.818	1.936.570
Total au 31 Mars 1913 . . .	2.819	1.932.232	4.624.591	2.758.128

TABLEAU V. — Détail des évaluations du sol imposable à l'undeveloped land duty.

GRANDE BRETAGNE	SUPERFICIE TOTALE (acres)	SITE VALUE assessable avant exemptions et dégrèvements (livres)
Au 31 Mars 1912	105.432	28.117.434
Pendant l'année 1912-13. .	530.171	102.160.750
Total au 31 Mars 1913 . .	635.603	130.278.184

On voit par ces différents tableaux la tâche écrasante qui incombe au Valuation Department : il faut y ajouter les évaluations des propriétés transmises mortis causa (estade duty et autres) ou entre vifs à titre gratuit (stamp duty).

Ces tableaux nous enseignent qu'au 31 mars 1913 tous (ou presque) les questionnaires en vue de l'évaluation du sol au 30 avril 1909 étaient distribués. A la même époque 4 millions et demi de propriétés étaient évaluées (sur 11 millions environ) ; en outre les évaluateurs ont liquidé en 1913 autant de propriétés qu'en 1912 ; le service a donc pris une marche normale et on peut espérer

qu'en 1917 le travail des évaluations du sol anglais sera terminé.

D'autre part, on est frappé par les bénéfices considérables que réalisent les bailleurs. Des immeubles qui, au commencement des baux, étaient évalués 2 millions de livres environ valent plus de 4 millions et demi de livres à l'expiration des contrats, soit 2 fois un quart de plus. On conçoit aisément la justice d'un prélèvement au profit de l'Etat sur ces accroissements.

Enfin, les terrains undeveloped recensés au 31 mars 1913 avaient une superficie de 635.603 acres, soit 254.000 hectares environ.

Il nous faut maintenant examiner le rendement des quatre impôts. Dans son exposé financier pour 1910 (1), M. Lloyd George, chancelier de l'Echiquier, déclarait difficile d'évaluer le rendement des nouvelles taxes foncières, le nouveau mécanisme d'évaluation n'ayant pas encore été mis en mouvement à l'époque. Néanmoins, il prévoyait un produit de 350.000 livres pour les droits miniers, 140.000 pour la taxe du land undeveloped, 90.000 pour la taxe de reversion et 20.000 pour la taxe sur la plus-value, soit au total 600.000 pour un budget de 200 millions de livres environ. Rendant compte des résultats de l'exercice 1910 (2) l'éminent homme d'Etat faisait remarquer que selon ses prévisions, la taxe sur la plus-value serait la plus productive, les évaluations une fois terminées, et il en espérait un rendement de 50.000 livres pour 1911. La taxe sur les terrains en question était prévue pour 200.000, le droit de reversion pour 50.000 et les droits miniers pour 400.000 dont 80.000 d'arriéré, soit au total 700.000 livres dans un budget de 182 millions de livres environ.

---

(1) *Bull. de stat. et législ. comp.*, 1910, II, p. 112.

(2) *Bull. de stat. et législ. comp.*, 1911, I, p. 578.

Dans l'exposé du projet de budget pour 1912-1913 (1), M. Lloyd George reconnaissait qu'en 1911 les nouvelles taxes avaient produit 200.000 livres de moins que le rendement prévu, mais il attribuait ce fait au retard subi dans les opérations d'évaluation, par contre il signalait que le Valuation Department fonctionnait normalement et que les résultats obtenus seraient plus nombreux. Cette prévision était justifiée, nous l'avons vu. Et le Chancelier de l'Echiquier annonçait non sans fierté : « l'Angleterre possèdera, comme tous les autres pays civilisés, un cadastre national utilisable pour la péréquation des taxes locales et **aussi pour d'autres réformes** ». Il évaluait en outre le rendement de l'undeveloped land duty à 300.000 livres au maximum, celui du droit de reversion à peu de chose, celui des droits miniers à 350.000. « Quant à la taxe sur la plus-value, disait-il, la seule productive dans l'avenir, on ne doit rien en attendre pour le moment ; il faut en effet que la plus-value par rapport à la valeur au 30 avril 1909 dépasse 10 %. »

Enfin, lors de l'exposé du projet de budget pour l'année 1913-1914 (2), M. Lloyd George faisait connaître qu'il escomptait une augmentation très sensible des nouvelles taxes foncières, qui avaient produit 750.000 livres en 1912 au lieu de 445.000 en 1911.

On peut tirer dès l'abord une conclusion de ces exposés, savoir le peu d'importance des nouvelles taxes foncières par rapport à l'ensemble du budget anglais ; il semble bien qu'elles doivent surtout servir à payer les frais d'établissement du cadastre national, lequel servira lui-même à « d'autres réformes ». Ainsi ces taxes

---

(1) *Bull. de stat. et de lég. comp.*, Avril 1912, p. 523.

(2) *Bull. de stat. et de lég. comp.*, Mai 1913, p. 616 et 626.

apparaissent avec un caractère beaucoup plus social que fiscal et l'on comprend maintenant l'acharnement avec lequel les landlords les combattirent : elles sont une arme directement dirigée contre eux.

Pour ce motif, il ne semble pas que le gouvernement français doive suivre avec beaucoup d'intérêt les résultats des réformes de M. Lloyd George. La situation foncière en Angleterre est trop différente de la nôtre, pour que nous puissions tirer à notre profit un enseignement de l'expérience de 1910.

Nous croyons néanmoins intéressant de produire les documents publiés par les commissaires du Revenu intérieur sur le rendement des 4 taxes jusqu'au 31 mars 1913.

TABLEAU I. — Prévisions budgétaires relatives aux nouvelles taxes foncières. (livres).

Impôts	1909/10	1910/11	1911/12	1912/13
Increment value	20.000	20.000	50.000	30.000
Reversion	30.000	90.000	50.000	125.000
Undeveloped Land	140.000	280.000 (1)	200.000	100.000
Minéral rights	350.000	700.000 (2)	400.000	290.000
TOTAL	600.000	1.090.000	700.000	545.000

TABLEAU II. — Produit net de l'impôt (livres).

Impôts	1910/1911	1911/1912	1912/1912
Increment value	127	6.127	16.981
Reversion	257	22.621	47.974
Undeveloped Land	2.351	28.947	37.852
Minéral rights,	506.290	436.193	273.315
TOTAL	509.025	493.888	436 722

D'après les Commissaires, la différence entre les prévisions et les recettes provient du délai d'application du financ act, de l'absence d'évaluations. Mais les trois premières taxes, les seules intéressantes, marquent une progression continue, concomitante de la marche des évaluations et du paiement des arriérés. C'est la confirmation des exposés de M. Lloyd George.

(1) Dont 140.000 livres d'arriéré de l'année 1909-1910.

(2) Dont 350.000 livres d'arriéré de l'année 1909-1910.

TABLEAU III. — Increment value duty. Nombre de liquidations, droits liquidés et droits payés au 31 mars à l'exclusion de ceux afférents à l'increment value duty sur les droits miniers.

Périodes	Angleterre et Galles			Ecosse			Grande Bretagne		
	Liquidations	Droits liquidés	Droits payés	Liquidations	Droits liquides	Droits payés	Liquidations	Droits liquidés	Droits payés
Au 31 Mars 1912.	787	9.603	5.803	64	1.169	417	851	10.772	6.220
Année 1912-1913.	813	12 546	8.356	148	9.212	7.729	961	20.275	16.085
TOTAL	1.600	22.149	14.159	212	10.381	8.146	1.812	31.047	22.305

La différence entre les droits liquidés et les droits payés est due : 1° aux exemptions et dégrèvements ; 2° aux droits liquidés dont les avertissements ont été lancés après le 31 mars, ou aux droits litigieux ; 3° aux arriérés non payés.

En Irlande, l'increment value duty a donné lieu à 86 liquidations, s'élevant à 590 livres, sur lesquelles 158 ont été payées. Le rendement des nouveaux impôts est très faible en Irlande ; il faut y voir en partie une conséquence de la situation politique.

TABLEAU IV. — Increment value duty des droits miniers. Mines affermées ou exploitées directement par le propriétaire. Liquidations.

Années	Angleterre et Galles		Ecosse		Grande Bretagne	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
1910-1911	5	29	2	6	7	35
1911-1912	18	159	4	94	22	253
1912-1913	17	537	4	220	21	757
Total . ..	40	725	10	320	50	1045

TABLEAU V. — Droits payés, parmi ceux liquidés au tableau précédent.

Années	Payés au 31 mars 1912	Payés pendant l'année 1912-1913			Total payé au 31 mars 1913
	Gde Bretagne	Anglet. Galles	Ecosse	Gde Bretagne	Gde Bretagne
1910-1911	3	5	2	7	10
1911-1912	»	120	59	179	179
1912-1913	»	380	172	552	552
Total.....	3	505	233	738	741

TABLEAU VI. — Reversion duty. Nombre de comptes de reversion remis. Nombre de liquidations, de droits liquidés et de droits payés.

ANNÉES	Angleterre — Galles				Ecosse				Grande Bretagne			
	Comptes	Liquidations	Droits liquidés	Droits payés	Comptes	Liquidations	Droits liquidés	Droits payés	Comptes	Liquidations	Droits liquidés	Droits payés
Au 31 Mars 1912 . .	2.441	466	31.148	22 731	94	13	257	24	2.535	479	34.405	22.755
Année 1912-13 . .	2.144	1.318	93.314	44.349	54	89	671	594	2.198	1.407	93.985	44.943
Au 31 Mars 1913. .	4.585	1.784	127.462	67.080	148	102	928	618	4.733	1.886	128.390	67.698

La différence entre les comptes déposés et imposés provient de ce que les liquidations n'ont pu être terminées en fin d'années ; un grand nombre de ces comptes était d'ailleurs mal établi, ce qui a motivé en 1912 l'envoi aux contribuables d'une circulaire détaillée.

La différence entre les droits liquidés et payés est du à une décision judiciaire qui rendait impossible le paiement des droits quand les baux étaient résiliés avant leur date normale d'expiration. Cette décision a d'ailleurs été infirmée depuis.

Enfin, les causes qui ont retardé le paiement de l'increment value duty et que nous avons énumérées plus haut, s'appliquent également au reversion duty.

En Irlande, les comptes déposés pendant l'année 1912-1913 se sont élevés à 41 ; 7 liquidations ont été faites, donnant 171 livres. Le montant total des droits payés au 31 mars 1913 est de 3.031 livres.

TABLEAU VII. — Undeveloped land duty. Nombre et détail des liquidations et montants des droits liquidés. Grande-Bretagne.

Années		Liquidations	Site value liquidée	Déductions	Site value imposable	Droits liquidés
Année 1909-1910	Liquidés au 31 mars 1912	20.865	24.227.223	12.814.829	11.412.394	23.776
	Liquidés en 1912-1913..	110.206	102.594.345	53.300.127	43.294.218	102.696
	Total liquidé au 31 mars 1913	131.071	126.821.568	66.114.956	60.706.612	126.472
Année 1910-1911	Liquidés au 31 mars 1912	20.440	24.102.849	10.095.129	14.077.720	29.328
	Liquidés en 1912-1913	108.046	100.672.999	43.341.913	57.331.086	119.440
	Total liquidé au 31 mars 1912	128.486	124.775.848	53.367.042	71.408.806	148.768
Année 1911-1912	Liquidés au 31 mars 1912	17.545	19.954.647	7.836.087	12.118.560	25.247
	Liquidés en 1912-1913...	107.874	102.905.924	35.747.626	67.158.298	139.913
	Total liquidé au 31 mars 1913	125.419	122.860.571	43.583.713	79.276.858	165.160
Année 1912-1913	Liquidés au 31 mars 1912	—	—	—	—	—
	Liquidés en 1912-1913...	118.481	120.512.040	37.244.588	83.267.452	173.474
	Total liquidé au 31 mars 1913.....					

TABLEAU VIII. — Undeveloped land duty. Montant des droits payés au 31 mars 1913.

Années	Payés au 31 mars 1912	PAYES PENDANT L'ANNEE 1912-1913			Total au 31 mars 1913
	Gde BRETAGNE	ANGLETERRE-GALLES	ECOSSE	GRANDE BRETAGNE	GRANDE-BRETAGNE
1909 | 10	9.116	14.502	265	14.767	23.883
1910 | 11	11.964	18.340	499	18.839	30.803
1911 | 12	10.218	26.274	615	26.889	37.107
1912 | 13	—	35 262	516	35.778	35.778

La différence entre les droits liquidés et les droits payés provient des mêmes causes que celles indiquées pour l'increment value duty.

Le tableau suivant montre la situation pour l'Irlande :

TABLEAU IX. — Undeveloped land duty. Nombre et détail des liquidations et montant des droits liquidés et payés.

Droits liquidés et payés au 31 mars 1913	Années	Liquidations	Assessable site value	Déductions	Site value imposable	Droits liquidés	Droits payés
	1909-10	5.206	3 905.164	1.546.588	2.358.576	4.914	410
	1910-11	5.168	3.890.170	1.546.354	2.343.816	4 883	410
	1910-12	5.144	3.884.579	1.549.987	2.334.592	4.864	411
	1912-13	5.116	3.874.122	1.548.446	3.325.676	4.845	356

Enfin les tableaux qui suivent sont relatifs au mineral rights duty.

TABLEAU X. — Mineral rights duty. Nombre de liquidations et montant des droits liquidés.

Années	PERIODES	ANGLETERRE et GALLES		ECOSSE		GRANDE BRETAGNE	
		Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
1909-10	Liquidé au 31 mars 1912	8 667	284.587	1.413	52.806	10.080	337.393
	Liquidé en 1912-1913..	165	941	4	10	169	951
	Total.....	8.832	285.528	1.417	52 816	10.249	338.344
1910-11	Liquidé au 31 mars 1912	8.640	283 998	1.456	52.525	10.096	336.523
	Liquidé en 1912-1913	255	1.553	27	73	282	1.626
	Total.	8.895	285.551	1.483	52.598	10.378	338.149
1911-12	Liquidé au 31 mars 1912	8.404	277 052	1.131	48.833	9.535	325.885
	Liquidé en 1912-193 ..	470	7 699	100	897	570	8.596
	Total	8.874	284 751	1.231	49.730	10.105	334.481
1912-13	Liquidé au 31 mars 1913	8.315	236 823	1.450	39.061	9.765	275.884

La diminution des liquidations en 1912-1913 par rapport aux années précédentes provient de ce que les statistiques ont dû être complétées ; par suite certaines liquidations n'ont pu être terminées avant la fin de l'année budgétaire. D'autres causes occasionnelles ont également agi.

TABLEAU XI. — Ce tableau donne le montant du mineral rights duty payé au 31 mars 1913.

Années	Payé au 31 mars 1912	PAYÉ PENDANT L'ANNÉE 1913			Total payé le 31 mars 1913
	Gde BRETAGNE	ANGLETERRE-GALLES	ECOSSE	GRANDE BRETAGNE	GRANDE BRETAGNE
1909 | 10	320.195	1.465	457	1.922	322.117
1910 | 11	321.911	2.713	355	3.068	324.979
1911 | 12	298.982	18.762	2.983	21.745	320.727
1912 | 13		218.148	28 516	246.664	246 664

La différence entre les droits liquidés et les droits payés est due aux mêmes causes que celles indiquées pour l'increment value duty. Spécialement pour l'année 1912-1913, il convient de retenir le retard dans les liquidations.

Le tableau suivant n° 12 fait ressortir la situation spéciale à l'Irlande.

TABLEAU XII. Mineral rights duty. Nombre de liquidations et montant des droits liquidés et payés.

PÉRIODES	Année 1909-10			Année 1910-11			Année 1911-12			Année 1912-13		
	Liquidé		PAYÉ	Liquidé		PAYÉ	Liquidé		PAYÉ	Liquidé		PAYÉ
	NOMBRE	MONTANT		NOMBRE	MONTANT		NOMBRE	MONTANT		NOMBRE	MONTANT	
Au 31 mars 1912....	184	521	484	183	498	460	177	491	450	»	»	»
Pendant l'Année 1912-13	9	14	15	10	12	19	15	19	50	183	473	432
Total	193	535	499	193	510	479	192	510	500	183	473	432

§. 3. — **Danemark.**

Il existe au Danemark un impôt qui ne frappe pas directement la plus-value immobilière, mais qui est cependant susceptible de l'atteindre en raison de son mode de perception. c'est pour ce motif que nous le mentionnons.

En 1903, le gouvernement danois a modifié son système d'impôts, moins pour se créer des ressources nouvelles que pour mettre fin à une organisation fiscale qui ne répondait pas au développement économique du pays. Les taxes directes perçues au profit de l'Etat étaient : la « taxe ancienne » ou impôt du blé dur, dite Hartkorn, perçue sur les bases d'un cadastre datant de 1688 ;— un impôt de péréquation; complétant le précédent et reposant sur un cadastre dressé de 1802 à 1843 ; dans les villes, l'impôt de péréquation était proportionnel au nombre des habitants et à la valeur assurée des immeubles ; il était perçu par les caisses communales qui en reversaient le montant au Trésor ; — un impôt sur les bâtiments et un impôt sur le rang.

La seule taxe dont le produit augmentait était l'impôt sur les bâtiments par suite du développement des villes. De 1880 — 1884 à 1895 — 1899, le montant des impôts indirects ne s'était élevé que de 1,05 % (9.247.000 couronnes à 10.467.000).

Ce système avait en outre l'inconvénient d'ignorer les biens mobiliers et les dettes. De plus, la population agricole, représentant les 40/100es de la nation, supportait 60 % des impôts directs. Toutefois les impôts frappant les exploitations agricoles pouvaient être considérés comme des charges réelles et leur valeur vénale était diminuée du capital de ces impôts.

Après sept ans de discussions, le Parlement danois

abolit en 1903 les anciennes taxes directes, sauf celle sur le rang, pour les remplacer par des impôts sur : la valeur des immeubles, d'Etat sur le revenu et le capital. En outre, les impositions communales étaient modifiées et l'Etat s'engageait à verser une subvention aux communes sur la perception des dîmes.

Nous ne retiendrons que l'impôt sur la valeur des immeubles, qui fait l'objet de la loi du 15 mai 1903 (1).

L'impôt est perçu depuis le 1er juillet 1904. A cet effet, les immeubles ont été estimés en multiples de 100 couronnes d'après leur valeur commerciale, en y comprenant les accessoires immeubles par destination. Les immeubles affectés à l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture sont estimés en tenant compte des charges qui les grèvent (dîmes). Les prix de vente, les évaluations faites pour le consentement des prêts servent de base à l'estimation.

Ces estimations ont été revisées en 1909 et à partir de cette date les revisions se feront tous les 10 ans. Entre deux revisions, une nouvelle estimation peut être demandée par le contribuable à charge d'en supporter les frais. Toutefois, ces frais peuvent être mis à la charge de l'Etat en cas d'évènement calamiteux (incendie, ouragan) qui diminue sensiblement la valeur de l'immeuble.

Sur la valeur ainsi déterminée, il est payé un impôt de 1.10 pour 1.000 couronnes.

Sont exempts de l'impôt en raison de leur destination : les immeubles affectés à des services nationaux et communaux (à l'exception de ceux de ces derniers produisant des revenus) ; ceux affectés aux sports et réunions, qui ne produisent pas de revenu. Les immeubles affectés à des institutions de bienfaisance ou à des établissements d'utilité publique peuvent exemptés par une dé-

(1) *Bull. de stat. et législ. comp.*, 1908, II, p. 84 et 196.

cision spéciale du Ministère des Finances, ainsi que les polders utilisés pour l'agriculture et les landes défrichées et exploitées (ces deux derniers groupes pour une période de 20 ans).

Sont également exemptés les immeubles affectés à l'habitation quand chaque location ne dépasse pas 60 couronnes dans les campagnes, 120 dans les villes et 180 à Copenhague.

Des déductions son accordées : 1° aux immeubles affectés à des entreprises agricoles ou horticoles à concurrence de 2.000 couronnes pour une valeur inférieure à 8.000 et de 1.000 couronnes pour une valeur de 8 à 12.000 couronnes.

2° Aux immeubles habités par des familles d'ouvriers, de pêcheurs, qui n'emploient pas d'étrangers à la famille. A raison de 2.000, 1.000 et 500 couronnes pour une valeur respective de 3.000, 3.000 à 4.500 et 4.500 à 6.000 couronnes.

Pour les immeubles affectés à des entreprises agricoles ou horticoles et d'une valeur inférieure à 24.000 couronnes, le nouvel impôt ne pourra pas dépasser pendant 25 ans celui du Hartkorn.

Au-dessous d'une demie-couronne, l'impôt n'est pas perçu.

Le personnel des évaluations comprend : dans chaque district, un président nommé par le Ministre des Finances et deux évaluateurs nommés par la commission municipale. L'unité d'estimation est assurée par un comité central composé : d'un président nommé par le roi et de huit membres, dont quatre nommés par le roi, deux par le Landsting et quatre par le Volksting.

Cet impôt sur la valeur des immeubles est susceptible d'atteindre la plus-value des biens-fonds, qu'elle soit

gagnée ou non, et c'est à ce titre que nous avons cru intéressant de le mentionner.

§ 4. — **Tripoli.**

Le décret italien du 2 Septembre 1912 (1), relatif au plan d'extension de la ville de Tripoli, contient l'article 14 suivant : « Tous les propriétaires qui retireront de l'exécution du plan d'extension un bénéfice immédiat et direct, tel par exemple que la qualité de terrain à bâtir pour un terrain qui ne le possédait pas, (2) l'augmentation de l'air, de la lumière ou de la vue, la suppression d'une charge ou d'une servitude, l'élimination d'une cause d'insalubrité etc., doivent restituer à la commune la moitié de l'augmentation de valeur que cet avantage assure à leur propriété ».

Cette disposition constitue une application directe du principe de l'imposition de la plus-value immobilière non gagnée.

CHAPITRE III

Les impôts sur la rente foncière.

Les impôts sur la rente se distinguent des impôts sur la plus-value en ce qu'ils ne frappent que le sol nu, déduction faite des amiliorations.

---

(1) *Bulletin analytique des principaux documents parlementaires étrangers de la Ch. des Députés*, 1912, N° 50, 31 Décembre, Doc. n° 673.

(2) Aux termes de l'art. 5 du décret, les propriétaires ne peuvent modifier l'affectation de leurs terrains sans l'autorisation de l'autorité municipale.

§ 1. — Nouvelle-Zélande.

a). — Dominion (1)

L'impôt sur la rente foncière date en Nouvelle-Zélande de l'année 1878 : son taux était alors de 1/480 de la valeur en capital du sol, déduction faite des améliorations. Mais il ne fut perçu que pendant treize mois et remplacé par un impôt sur le capital mobilier et immobilier supprimé à son tour en 1891. On revint en 1891 à l'impôt de 1878, mais sensiblement aggravé. Il fut modifié en 1893, en 1903 et surtout par l'act de 1908, amendé lui-même par l'act de 1912.

Cet impôt a pour objet de créer une classe de propriétaires moyens par le morcellement des grands domaines et de combattre l'absentéisme. Il comprend deux taxes : l'une fixe, l'autre progressive ; et une surtaxe frappant les biens des propriétaires absents.

Les mesures adoptées pour le paiement de l'impôt sont les suivantes :

Toutes personnes, sociétés et compagnies sont tenues de fournir annuellement des états d'immeubles et d'hypothèques, délivrés par les bureaux de poste, qui doivent être envoyés également par la poste de manière à arriver chez les commissaires le 1er mai au plus tard ; ces états doivent contenir le détail de tous terrains et hypothèques, tels qu'ils sont tenus à midi le 31 mars précédent. Les ventes, acquisitions de terrains et cessions d'hypothèques doivent être également notifiées lors de leur réalisation.

---

(1) *Explanatory of the land tax and income-tax assessments in New-Zealand et textes des acts de* 1908 *et* 1912, édités par John Mackay, Wellington, 1912. — *Report of land taxation*, 1912. — Bertin, thèse citée, p. 62 et suiv. — Albert Métin, *Socialisme sans doctrines*, 2e édit., Alcan, 1912.

Les rôles d'impôt foncier sont publiés en Novembre et payables le 30 Décembre.

La taxe fixe est de 1 d. à la livre, c'est-à-dire de 0,416 % du capital et de 10.415 % du revenu, celui-ci étant fixé à 4 % du capital. Elle est calculée sur « la valeur non améliorée du terrain », c'est-à-dire sur la valeur en capital sans les améliorations, de sorte qu'il y une exception entière sur les améliorations du terrain.

« La valeur non améliorée, dit l'art. 2 de l'act de 1908, est celle que réaliserait le terrain dans une vente loyale, non grevé d'hypothèque et comme si on n'y avait fait aucune amélioration ».

Le montant des hypothèques est déduit par le propriétaire débiteur, et le créancier paie l'impôt sur leur montant. Le mot hypothèque comprend tout solde non payé de prix d'achat du terrain vendu ou sous contrat de vente.

Il est accordé une exemption de 500 livres à tout propriétaire foncier dont le terrain a une valeur inférieure à 1.500 livres, améliorations et hypothèques déduites. Mais si la valeur du terrain est supérieure à 1.500 livres, l'exemption diminue de une livre par deux livres de cette valeur au-dessus de 1.500, de sorte qu'aucune exemption n'est accordée à partir de 2.500 livres.

Aucun contribuable ne peut bénéficier de plus de 500 livres d'exemption pour tous les terrains qu'il possède. Mais au cas où le revenu des terrains et intérêts d'hypothèques, ajouté aux revenus de tous autres capitaux, est inférieur à 200 livres par an, et si le propriétaire est incapable d'augmenter personnellement son revenu en raison de son âge ou de ses infirmités, les commissaires peuvent accorder une exemption supplémentaire, s'il est prouvé que le paiement de la taxe entraînerait une privation. Il a été fait application de cette faculté à de nombreuses veuves, ayant de petits moyens.

En conséquence de ces exemptions, le nombre des contribuables est de 35.273 seulement, alors que le Dominion compte 150.000 propriétaires environ et 28.466 locataires de la Couronne.

Les évaluations de la taxe foncière sont faites par le Département de l'évaluation des terrains, qui emploie un personnel permanent d'évaluateurs-experts dits assessors, dressant les rôles d'imposition utilisés ensuite par le Département des taxes foncières sur le revenu. Ainsi le service de l'assiette et le service de la perception de l'impôt sont entièrement indépendants.

L'assessor commence d'abord par évaluer la valeur totale du terrain, en prenant pour base le prix probable d'acquisition ; il déduit ensuite le montant des améliorations ; la différence de ces deux chiffres donne la rente.

Dans cette évaluation, les hypothèques sont retenues pour leur valeur entière nominale, sauf s'il est prouvé qu'en raison de la dépréciation du gage ou pour toute autre cause, cette valeur a diminué. Dans le cas d'une hypothèque mixte, c'est-à-dire garantie à la fois par des biens immeubles et meubles, on ne soumet à la taxe foncière que le montant de l'hypothèque correspondant à la valeur du terrain compris dans la garantie ; l'intérêt du solde de l'hypothèque est taxé à l'impôt sur le revenu.

Les terrains Maori, occupés par des Européens, paient la moitié de la taxe. Pour les terrains détenus à la fois par un maori et un non maori, la part de l'Européen est passible de la taxe. Le terrain indigène européanisé dans les formes de l'act de 1909 est également passible de la taxe entière. La taxe graduée ne peut pas être exigée pour des terrains indigènes.

Si des Européens louent un terrain à des maoris ou à des demi-caste, la taxe est payable par l'Européen et déduite du loyer.

Toutes les annuités, payées comme loyers de terrains ou intérêts d'hypothèques sur les terrains, sont considérées comme hypothèques, sont déduites de la valeur de la propriété et le paiement de l'impôt incombe au créancier hypothécaire.

Bénéficient d'une exemption générale les terrains : de la Couronne, des autorités locales, des sociétés amicales et de construction, des institutions publiques charitables ou d'éducation qui ne produisent pas de bénéfices ; les caisses d'épargne, les commissions d'amortissement, les sociétés religieuses dont les bénéfices sont réservés aux prêtres âgés ou infirmes, aux veuves ou aux enfants ; les terrains maoris non loués ou occupés par toute personne autre que les Européens ; les bois et les minerais (qui restent imposables à l'income tax) ; les locaux de célébration du culte, y compris l'habitation du desservant ou du membre de la société religieuse ; les bibliothèques publiques ; instituts de mécanique ; musées ; école de mines ; loge maçonnique ; terrains d'exposition ou de réunion des sociétés agricoles ; cimetières, jardin, chemins, routes, chemins de fer publics ; les hypothèques des banques de prêts pour constructions dont le siège social est en Nouvelle-Zélande (qui restent imposables à l'income tax).

La taxe foncière graduée est perçue sur les terrains dont la valeur non améliorée dépasse 5.000 livres.

Pour un terrain d'une valeur de 5.000 à 15.000 livres, le taux est, pour chaque livre au dessus de 5.000, de $\frac{1}{32}$ de penny augmenté de $\frac{1}{32.000}$ de penny par livre.

Entre 15.000 et 30.000, de $\frac{11}{32} + \frac{1}{40.000}$ de penny par livre.

Entre 30.000 et 200.000, de $\frac{23}{30} + 3\,\frac{1}{100.000}$ de penny par livre.

Au dessus de 200.000, de 5 pence et $\frac{5}{6}$ de penny par livre.

En outre, ce taux est augmenté de 25 % pour les terrains d'une valeur non améliorée supérieure à 30.000 livres et qui ne sont pas utilisés pour le commerce et l'industrie.

Une surtaxe de 50 % est perçue sur les terrains des personnes absentes. Est considéré comme absent celui qui n'a pas été présent pendant la moitié de la période de quatre années, qui précède l'année de l'imposition. N'est pas considéré comme absent celui qui a acquis tout son terrain en Nouvelle-Zélande pendant cette période de 4 ans et s'il a été présent pendant la moitié de la période entre son départ et l'imposition.

Si un absent est redevable de taxes graduées conjointement avec un non absent, ils seront imposables et tenus conjointement comme si aucun d'eux n'était absent et l'absent paiera en outre la surtaxe.

Enfin, diverses dispositions ont été prises dans le but d'éviter les collusions ayant pour objet d'éluder le paiement de l'impôt.

Les résultats de l'imposition de la rente en Nouvelle-Zélande ont été remarquables.

Le rendement de l'impôt est passé de 447.342 livres en 1906-1907 à 537.846 en 1907-1908, 604.901 en 1908-1909, 642.270 en 1909-1910, 647.015 en 1911-1912, soit respectivement 10,49 %, 11,58 %, 13,82 %, 15,13 % et 22,21 % du montant total des impôts du Dominion.

Ce développement du rendement du land tax est dû aux différents accroissements apportés successivement au taux de l'impôt qui, par sa progressivité violente, est actuellement nettement prohibitif des grandes propriétés.

Le tableau suivant montre le taux global de la taxe graduée, combinée avec la taxe de 25 % et la surtaxe de 50 %, pour des propriétés d'une valeur imposable de 10.000, 35.000 et 200.000 livres, le revenu étant supposé à 4 % du capital.

VALEUR imposable	TAXE graduée		Avec la taxe le 25 0/0		Avec la taxe de 50 0/0	
	0/0 du capital	0/0 du revenu	0/0 du capital	0/0 du revenu	0/0 du capital	0/0 du revenu
10.000 livres	0.047	1.175	»	»	0.073	1.762
35.000 —	0.334	8.35	0.417	10.437	0.501	12.525
200 000 livres. . . .	2.424	60.6	3.036	75.765	3.637	90 90

Mais le développement du produit de l'impôt est dû au développement même de la matière imposable, la rente foncière. Le tableau suivant que nous empruntons à M. Bertin (1) est suggestif à cet égard.

ANNÉES	VALEUR TOTALE de la propriété foncière	VALEUR TOTALE de la rente foncière	DIFFÉRENCE (améliorations)
1878	99.566.679	62.573.868	36.992.811
1882	109.000.000	»	»
1888	111.137.714	75.497.379	35.640.335
1891	122.225.029	75.832.465	46.392.564
1897	138 591.347	84.401.244	54.190.103
1902	154 816.132	94.847 727	58.968.405
1904	132.796.241	112.629.412	70.166.829
1905	197.684.475	122.937.126	74.747.349
1906	218.422.552	137.168.548	81.253 974
1907	236.644.536	149 682.689	86.961.847
1908	253.440.172	161.324.763	92.115.409
1909	271.516.022	172.759.948	98.757.074
1910	277.630.083	175.289.861	102.341.222

(1) Thèse cotée, p. 70.

Ce tableau montre, en même temps que l'accroissement continu de la rente foncière, celui des améliorations apportées au sol. La Nouvelle-Zélande peut escompter tirer de la land tax des produits annuellement croissants.

Il convient de noter d'ailleurs le zèle consciencieux avec lequel les assessors s'acquittent de leurs fonctions. Il en résulte que les frais de perception s'élèvent à 4 % seulement du produit brut, y compris les salaires des assessors. Un tel résultat doit être souligné.

Enfin les effets de land taxe au point de vue social ne sont pas moins heureux. Alors que le nombre des domaines étendus diminue progressivement, celui des propriétés de 640 à 5.000 acres est passé de 2448 en 1889 à 4817 en 1910.

L'essai d'imposition de la rente foncière en Nouvelle-Zélande doit être retenu comme le modèle des expériences de ce genre dans les pays neufs.

B. — **Municipalités et districts urbains**

The rating on unimproved Value act of 1896, modifié en 1908, autorise les contribuables d'un district urbain à se réunir et à adresser aux municipalités une demande de referendum sur l'imposition de la rente foncière. Si la pétition est signée de 15 à 25 % des contribuables, selon les localités, la municipalité est tenue de réunir dans un délai de 20 jours les contribuables, qui décident à la majorité des voix s'il y a lieu d'établir la nouvelle imposition.

Cent municipalités environ sur 450 ont adopté cet impôt et deux seulement l'ont supprimé après essai.

Le produit de l'impôt communal a été de 400.000 livres en 1907-1908.

§ 2. — Australie

A. — Commonwealth australien (1)

La valeur du sol nu de chaque propriété est imposée dans le Commonwealth en vertu de 2 acts des 16 et 17 Novembre 1910, modifiés en 1911. L'impôt australien ressemble fort à celui de la Nouvelle-Zélande. Son taux pour les propriétaires résidents passe de 1 d. à la £ pour une valeur imposable de 5.001 £ à 6 d. à la £ pour une valeur imposable de plus de 75.000 £ ; il y a donc une prime à la résidence, sous forme d'exemption d'impôt à concurrence de 5.000 £ d'assiette.

Pour les non résidents, le taux passe de 1 d. à la £ jusqu'à 5.000 £ à 7 d. à la £ pour 80.000 £ et au delà.

On retrouve dans les acts de 1910 les mêmes exemptions d'impôts que celles accordées en Nouvelle-Zélande.

Le produit de la land tax a été pour le premier exercice (30 juin 1910-1911) de 1.367.117 £, soit 1/10e environ du montant total des impôts du Commonwealth.

Cet impôt s'ajoute à ceux perçus par les Etats et les pouvoirs locaux sur la même valeur du sol nu, et que nous allons rapidement étudier.

B. — Australie du Sud.

Cet Etat fut le premier de l'Australie à imposer la rente foncière. Le texte organique en la matière est l'act du 14 novembre 1884, fréquemment amendé.

---

(1) Les renseignemen's relatifs à la Land Tax en Australie ont été puisés dans la Revue : *Land Values*, Oct. 1913, et dans le *First annual report of the Commissioner of land tax*, 1912. — Voir également : Pierre L. Beaulieu, *Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes*, 2e édit., 1901.

Le taux de l'impôt, d'abord fixé uniformément à $\frac{1}{2}$ d. par £, est actuellement de $\frac{1}{2}$ d. par £, plus $\frac{1}{2}$ d. par £ sur les valeurs supérieures à 5.000 £. Une surtaxe de 20 % est payée par les non-résidents.

Les exemptions sont analogues à celles prévues dans le Commonwealth.

Comme en Nouvelle-Zélande, les contribuables peuvent demander le referendum sur la question de l'impôt local sur la rente, qui n'est établi que si 75 % des contribuables ont pris part au vote. 8 municipalités en 1912 avaient adopté cet impôt.

C. — **Nouvelle-Galles du Sud.**

La rente foncière y est imposée depuis le 12 Décembre 1895 ; mais l'act primitif a été profondément modifié, notamment en vue d'établir des impôts locaux sur la rente.

Toute propriété est exempte de l'impôt à concurrence de 240 £ ; il existe en outre de nombreuses exemptions, en raison de la destination des biens.

Le taux est de 1 d. à la £ ; mais cet impôt n'est plus perçu si les pouvoirs locaux le perçoivent à ce taux à leur profit. A Sydney seulement les taxes sur la rente (d'Etat et locale) ne peuvent pas dépasser ensemble 1 d. à la £.

Les conséquences de cette disposition se sont vite manifestées : la taxe d'Etat a produit 345.497 £ en 1906-1907 et 7.438 seulement en 1910-1911 ; c'est que depuis 1906, 189 pouvoirs locaux avaient perçu la taxe à leur profit.

Au point de vue social, la taxe foncière étant strictement proportionnelle, n'a pas provoqué le morcellement des grands domaines ; mais ne frappant que la rente,

elle incite à incorporer des capitaux au sol et la surface cultivée de l'Etat au augmenté de 100 % de 1895 à 1907.

C. — **Queensland.**

L'impôt actuel sur la rente est le produit d'une longue gestation qui, commencée en 1879, s'est terminée en 1902. Il n'est pas levé par l'Etat, mais par les municipalités et pouvoirs locaux entre lesquels est réparti le territoire.

Les taxes ainsi levées sont : générales, spéciales, ou affectées. Le taux des deux premières catégories peut aller de $\frac{1}{2}$ d. à 3 d. à la £.

Il n'y a pas de maximum pour les taxes affectées à certains services publics : eau, gaz, etc.

Les exemptions sont analogues à celles énumérées pour les autres Etats. L'exemption à la base est de 20 £ pour les terrains ruraux et de 30 £ pour les terrains urbains.

D. — **Western Australia.**

L'act du 20 Décembre 1907 frappe de 1 d. à la £ la valeur du sol nu, excédant 50 £. Taxe de moitié pour les propriétés améliorées. Surtaxe de 50 % pour les propriétés d'absents.

E. — **Victoria.**

L'act du 26 Décembre 1910 frappe de $\frac{1}{2}$ d. à la £ la valeur du sol nu, excédant 250 £ au-dessus de 250 £, l'exemption diminue de 1 £ par £ d'excédent.

F. — Tasmania.

Le taux de l'impôt est fixé comme suit par un act de 1910.

de	0	à 2.500 £	de valeur imposable	1 d. à la £
de	2.500	à 5.000 £	—	1 1/4 —
de	5.000	à 15.000 £	—	1 1/2 —
de	15.000	à 30.000 £	—	1 3/4 —
de	30.000	à 50.000 £	—	2 d. —
de	50.000	à 80.000 £	—	2 1/4 —
au dessus de		80.000 £	—	2 1/2 —

***

Le tableau suivant donne le produit de l'impôt foncier perçu par le Commonwealth et les Etats de l'Australie pendant l'exercice 1910-1911, ainsi que le rapport avec l'ensemble des impôts :

AUTORITES	LAND TAX	TOTAL DES IMPÔTS
Nouv.-Galles du Sud....	7.438	1.027.519
Victoria	210.640	1.344.573
Queensland	»	667.196
Australie du Sud	235.614	545.986
Australie de l'Ouest....	37.871	325.246
Tasmania	64.932	284.965
Ensemble	456.495	4.195.485
Commonwealth	1.367.177	14.350.788

§ 3. — Canada.

Depuis 1873, la Colombie Britannique pratique un impôt foncier qui n'est pas, à proprement parler, assis sur la rente, puisqu'il ne frappe pas les terrains mis en exploitation ; il ne frappe que les terrains non utilisés.

A cet effet, la loi du 21 Février 1873, amendée en 1893, en 1911 et enfin en 1913, distingue parmi les terres vierges ou Wild Lands : 1° les terres vierges proprement dites, taxées à raison de 4 % de leur valeur vénale ; 2° les terrains houilliers, taxés à 1 ou 2 % suivant la classe ; 3° les forêts de bois de constructions, taxées à raison de 2 %.

Le but du gouvernement paraît avoir été d'entraver la spéculation et surtout de mettre dans le commerce le plus grand nombre de terrains possible. C'est ce qui explique que depuis 1893 le fisc puisse confisquer les terrains pour lesquels l'impôt n'est pas payé ou pour lesquels un prix insuffisant est offert en cas de vente forcée.

Néanmoins, le rendement de cet impôt pour la Province est très satisfaisant, comme le montre le tableau suivant :

1873	50	dollars.
1875	1.478	—
1880	5.218	—
1885	7.657	—
1890	21.221	—
1895	34.566	—
1900	49.241	—
1905	101.607	—
1910	250.904	—

sur un ensemble de revenus s'élevant à 8.874.741 dollars.

Enfin les municipalités ont la faculté d'établir l'impôt ci-dessus combiné avec une taxe sur les propriétés améliorées.

Dans la province d'Alberta, une loi de 1912 oblige les municipalités à établir, dans un délai de 7 années, des impôts sur la valeur du sol nu.

CHAPITRE IV

Les projets

§. 1. — Etranger

A. — **Canada.** — Dans les provinces de Saskatchewa et d'Ontario, les assemblées législatives sont saisies de projets analogues à la loi promulguée en 1912 dans la province d'Alberta.

B. — **Espagne.** — Quelques jours avant sa chute, le ministère Romanones avait déposé aux Cortès dans le courant de l'année 1913 un projet de loi portant imposition de la plus-value foncière. Ce projet ne paraît pas avoir été repris par le ministère Dato.

C. — **Autriche.** — Dans son cours de Science des Finances, M. le Professeur Jèze signale qu'en Autriche un impôt sur les plus-values immobilières peut être établi par les communes. Le fait est également signalé par M. R. Perin, dans son ouvrage : das Problem des ùnverdienten Wertzùwachses ùnd dessem Besteùerung mit besonderer Rücksickt aùf Œsterreich (Wien 1912). Cependant, M. Von Myrbach est muet à ce sujet dans son traité de droit financier et le Consulat Général de France à Vienne nous a informé qu'un tel impôt n'existait pas en fait en Autriche.

D. — **République Argentine.** — Le 28 juin 1912, un projet de loi établissant l'impôt sur la plus-value foncière a été déposé à la Chambre des Députés (1).

---

(1) *Bull. analyt. des princ. doc. parlem. étrang. de la Ch. des Députés*, 1913, Doc. n° 722.

Dans ce projet, la plus-value est la différence entre la valeur au moment de la perception de l'impôt et le prix d'achat. L'impôt se perçoit à l'occasion des transmissions entre vifs à titre onéreux et tous les dix ans pour les personnes morales.

Le taux de l'impôt est fixé :

à	5	% pour une plus-value de	10 à	20	%
à	10	—	20 à	50	
à	15	—	50 à	100	
à	20	—	100 à	200	
à	25	—	200 à	400	
à	30	—	400 et au-dessus.		

E. — **Ville de New-York** (1). En 1911, le maire de New-York a nommé, en vue de rechercher une nouvelle source de revenus, une commission qui a déposé son rapport en 1913. Frappée de l'augmentation continue et considérable de la valeur des terrains urbains due évidemment à des facteurs sociaux, elle a proposé entre autres mesures l'imposition des plus-values foncières non gagnées. Cette augmentation de valeur aurait été en effet pendant ces dix dernières années de 150.000.000 $$ par an.

Dans le projet de la commission, l'impôt serait perçu à titre permanent, c'est-à-dire que pour un terrain qui aurait en 1912 une valeur de 100.000 $$ et en 1913 de 110.000, l'impôt soit 1 % serait perçu tous les ans sur la plus-value de 10.000 $$, soit 100 $$ par an. Ce procédé est en harmonie avec le système général des impôts de la ville, dans lequel l'assiette est la valeur vénale, et non le revenu locatif des immeubles.

---

(1) *Rev. de Sc. et législ. fin.*, 1913, p. 241. — *The quaterly Journal of Economics*, Mai 1913, p. 539. — Rapport de la Commission du 11 Janvier 1913, section IV.

Outre son but financier, le projet entravera la spéculation et soutiendra la valeur des terrains sans plus-value, non taxés.

Il nous paraît intéressant de citer les passages de ce rapport, qui montrent de quels principes les commissaires se sont inspirés : « L'attention de la commission a tout de suite été appelée sur l'**utilité** et la **justice** d'un impôt sur ce que l'on appelle la plus-value non gagnée. L'étude que nous avons faite des expériences de cet impôt tentées dans les villes étrangères et des arguments sur lesquels il s'appuie, nous a amenés à cette conviction qu'il devrait être adopté dans la cité de New-York. Toutefois nous n'approuvons pas les méthodes d'assiette et de recouvrement qui ont été suivies dans les autres pays. Dans ces pays, la législation prescrit que cet impôt doit être assis uniquement sur la vente ou le transfert d'un terrain ; et le taux de l'impôt varie à la fois avec le montant de la plus-value et avec le nombre des années qui se sont écoulées depuis la dernière vente, depuis le dernier transfert.

Cette méthode d'assiette nous semble inutilement compliquée. De plus, le produit à retirer de l'impôt, assis et recouvré d'après ce procédé, n'est ni régulier, ni uniforme, et il ne permet pas d'établir des prévisions budgétaires satisfaisantes.

Il nous paraît tout à fait important, à la fois pour la municipalité et pour les propriétaires de terrains, qu'un impôt de plus-value soit le plus simple possible, que le produit de cet impôt puisse être facilement calculé, qu'il produise un revenu assuré et croissant, enfin qu'il ne restreigne pas indûment les ressources disponibles du contribuable.

En conséquence, nous recommandons un impôt de plus-value (increment tax) de 1 % par an à titre perpé-

tuel sur toutes les plus-values foncières telles qu'elles résulteront des comparaisons avec les valeurs imposables de l'année 1912.

Un impôt de plus-value de ce genre serait assis à perpétuité sur toutes les formes de rente économique créée dans l'avenir par le développement de la Cité. A cet égard, il présente une différence radicale avec l'impôt en vigueur dans les pays étrangers. En Allemagne et en Angleterre, l'impôt de plus-value qui varie de 10 à 40 % est perçu une fois pour toutes sur la valeur en capital du terrain. Le propriétaire foncier qui a payé une fois l'impôt a droit désormais à perpétuité à l'intégralité du produit de la rente. Nous croyons qu'il serait pour la Cité d'une politique plus sage de conserver perpétuellement son droit sur la valeur du produit ou de la rente de plus-value ; on aura ainsi une somme de revenu progressif qui n'exercera pas sur le contribuable une pression trop forte.

L'impôt proposé ne serait pas assis sur les augmentations de valeur qui résulteraient du travail ou des dépenses du propriétaire. Si la plus-value provenait d'améliorations payées par le propriétaire, telles que nivellement, déblaiement, conduites, etc... les plus-values de cette nature jusqu'à concurrence de la valeur représentée par le capital investi par le propriétaire, ne seraient pas assujetties à l'impôt. En résumé, nous proposons que l'impôt soit assis uniquement sur la plus-value non gagnée qui résulte du développement de la Cité et des travaux d'amélioration faits par la Cité ou par d'autres que le propriétaire lui-même.

Vainement les propriétaires actuels de la Cité objecteraient-ils que l'impôt proposé produira des effets importants sur la valeur des terrains. En supposant que les valeurs foncières représentent aujourd'hui une capitalisation de revenu sur la base de 5 %, le taux actuel d'im-

pôt de 1,85 est égal à 27 % du revenu foncier et entraîne une dépréciation permanente correspondante de la valeur des terrains. Un impôt de plus-value de 1 % serait simplement équivalent à l'affectation annuelle d'environ 12,5 % de l'augmentation du produit ou de la rente, sur lequel repose l'accroissement de la valeur du capital. Cet impôt retarderait légèrement la progression des plus-values, mais il n'aurait aucun effet sur la valeur vénale des terrains dont la rente est stationnaire ou en décroissement. Il convient de noter toutefois qu'avec le temps l'impôt de la plus-value tendrait à réduire le taux de l'impôt général sur les terrains. La valeur potentielle ou spéculative d'un terrain nu pourrait en certains cas être légèrement diminuée par l'établissement d'un impôt sur la plus-value car la valeur d'un terrain représente parfois, pour partie, la capitalisation d'une plus-value escomptée. L'impôt néanmoins, prendra une part si faible de la plus-value que pratiquement ce serait un facteur négligeable dans les rapports entre acheteur et vendeur.

L'accroissement moyen des valeurs foncières, dans la cité de New-York, au cours des dix dernières années, a été d'environ 150.000.000 $$ par an. Sur cette base, un impôt de plus value de 1 % rapporterait la première année, un revenu de 1.500.000 $$; la deuxième année, 3 millions ; la troisième, quatre et demi ; la cinquième, 6 et ainsi de suite de sorte que la dixième année, le produit de l'impôt atteindrait environ 15.000.000 $$. »

§ 2. — **France.**

Les innovations financières de l'Allemagne et de l'Angleterre ont provoqué en France une réelle émotion chez les propriétaires fonciers et dans la presse modé-

rée (1). Dans le « Figaro », M. Leroy-Beaulieu émettait l'avis que le financ act de 1910 serait plus nuisible à l'Angleterre que le protectionnisme. Il écrivait dans l' « Economiste Français » (2) : « Le budget Lloyd George est une véritable révolution, non seulement fiscale, mais économique et sociale. En réalité, les plans du chancelier de l'Echiquier tendent à détruire la propriété privée, à en faire une simple délégation toujours précaire, octroyée par le gouvernement. Jamais le monde moderne n'a vu un ensemble de propositions sociales aussi spoliatrices. Si ce n'est là encore du socialisme, c'en est l'avant-propos et la préparation ».

La même hostilité se manifeste à la Société d'Economie politique de Paris (3).

Il n'est pas jusqu'à la presse radicale qui n'ait redouté l'introduction en France de l'impôt sur la plus-value (4).

Le Congrès des propriétaires fonciers, réuni en 1913 sous la présidence de M. le Professeur-Sénateur Maurice Colin, a émis un vote défavorable au principe de cet impôt comme nous l'avons déjà mentionné. Le Comité Central d'Etudes et de défense fiscales a approuvé le 12 Décembre 1913, les conclusions d'un brillant discours de M. Touron, vice-président du Sénat, tendant à rejeter tout impôt nouveau imité de l'étranger, et notamment l'impôt sur la plus-value.

---

(1) Notamment le *Temps* et le *Journal des Débats*.

(2) *Econ. Français.*, Octobre 1909, p. 567. — Du même auteur : *Traité de la sc. des fin.*, 8e édit., 1912, p. 108, 298 et 698.

(3) Séance du 5 Décembre 1910, *Econ. français* du 24 Décembre 1910, p. 952.

(4) *Le Matin*, art. Saint-Lauzanne, du 19 janvier 1910. — *Le Siècle*, art. Jean Herbette, 5 Novembre 1909 et 28 Novembre 1910. — Articles déjà cités de MM. Daniel Zolla, Raffalovitch et de la *Grande Revue*. — Egalement : Marius Richard, *Evolution économique*, du 30 Novembre 1913.

Par contre, le Congrès des Maires, dans sa session de 1913, a émis le vœu « que le Parlement crée au plus tôt une taxe sur la plus-value immobilière et abandonne aux communes la plus large part de cette taxe. Subsidiairement, et en attendant le vote de l'imposition ci-dessus, que le Parlement simplifie la procédure instituée par la loi de 1807 en cas de plus-value résultant de l'exécution de travaux publics, de telle sorte que cette loi devienne facilement applicable. » (1)

C'est que le principe de l'imposition des plus-values n'est pas inconnu dans notre législation. Dès 1697, on peut mentionner le droit concédé par Colbert à l'intendant de Touraine de prélever une indemnité de plus-value à l'occasion du pavement d'une rue à Tours. En 1710, les échevins de Paris reçoivent une autorisation semblable lors du dessèchement d'un marais. Mais le principe de la nouvelle fiscalité foncière n'apparaît réellement que dans les lois des 16 septembre 1807 et 3 mai 1841.

L'article 16 de la première de ces deux lois est ainsi libellé : « Lorsque par suite des travaux déjà énoncés par la présente loi, lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, approuvés ou ordonnés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la moitié des avantages qu'elles auront acquis : le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi ».

---

(1) *Bull. municipal de la ville d'Alger*, Séance du 5 Décembre 1913, p. 324.

En fait, ce texte n'a presque jamais été appliqué : de rares villes au cours de plus d'un siècle ont bénéficié de ses dispositions (1). C'est que la procédure de la loi de 1807 « exige un décret rendu en la forme de règlement d'administration publique, un rapport du Ministre, une enquête, une expertise », des justifications du montant de la plus-value et la preuve qu'elle résulte bien du travail public effectué. Enfin, le Conseil d'Etat par sa jurisprudence a entravé l'application de la loi (2).

Quand à l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841, il stipule que « si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité » d'expropriation. Cet article exige donc que les communes exproprient en vue d'un travail public et que la plus-value obtenue par l'immeuble soit immédiate et spéciale : la jurisprudence en a déduit que si tout un quartier bénéficie des travaux, l'administration ne peut compenser l'indemnité avec la plus-value acquise par un immeuble déterminé. Cette interprétation réduit à néant le champ d'application de la loi.

A. — **Etat français.**

Aussi, le 11 juillet 1907, M. Carnaud, député des Bouches du Rhône, déposa à la Chambre des Députés une proposition de loi ayant pour objet « de faire participer les communes aux bénéfices des plus-values de terrains ou d'immeubles obtenus à la suite de travaux exécutés par leur soins dans un but d'intérêt général ». Cette proposition fut repoussée par la commission d'administration générale de la Chambre sur le rapport de

(1) Voir la liste dans le rapport de M. Bonnevay, cité infrà.

(2) Voir l'avis du 31 Décembre 1902, rapporté dans le rapport Binder, cité infrà.

M. Bonnevay, qui la présenta comme surabondante, le but poursuivi étant déjà atteint par les lois de 1807 et de 1841. Nous avons vu ce qu'il faut penser de cette opinion. M. Bonnevay affirmait en effet « que toutes les fois qu'une municipalité justifie que par des travaux publics elle a procuré à une propriété privée une plus-value notable, elle peut réclamer aux bénéficiaires une partie de cette plus-value. Dans ces conditions, la proposition de M. Carnaud qui tend à donner aux municipalités le droit qu'elles ont déjà nous paraît sans objet. »

Au cours de la législature qui vient de finir, M. René Besnard, député d'Indre-et Loire, déposa une proposition tendant à allouer une indemnité au fermier sortant, lorsqu'il serait établi par une expertise une plus-value provenant du travail du locataire. Cette proposition fut repoussée, par appréhension des difficultés de ventilation.

Pendant la même législature, M. le député Binder et six de ses collègues ont présenté à leur tour le 24 juin 1910, une proposition relative au remboursement des plus-values résultant de travaux publics (1). Cette proposition, motivée par les insuffisances de la législation actuelle, ne comprend que 7 articles et vise la plus-value résultant de travaux publics à l'exclusion de ceux dûs à l'initiative des établissements d'utilité publique et des associations syndicales placées sous le régime de la loi du 21 juin 1865. La plus-value doit revenir à l'administration qu'elle agisse par voie de régie directe ou de concession (art. 1). Les Conseils de Préfecture, qui connais-

(1) 10e législature, année 1910, doc. parl., n° 175.

sent des litiges relatifs aux travaux publics, sont compétents pour fixer les indemnités de plus-value (art 6). La procédure sera celle fixée par la loi du 22 juillet 1889 (art. 2). Toutes les parties intéressées peuvent recourir à l'arbitrage (art. 3). Enfin la prescription des actions en réclamation du paiement des plus-values est fixée à deux ans, comme en matière de chemins vicinaux (art. 18 de la loi du 28 mai 1836) et d'occupation pour exécution de travaux publics (Loi du 29 décembre 1892).

Mais la proposition la plus intéressante sur la question est certainement celle déposée le 10 juin 1912 par M. Maurice Ajam, député de la Sarthe. (1).

Après avoir signalé quelques cas particulièrement suggestifs de plus-value urbaine, noté l'insuffisance de la législation actuelle, rappelé les propositions précédentes, l'honorable député résume les lois allemande et anglaise et conclut à l'adoption d'un impôt d'Etat sur la plus-value.

Cette proposition comporte 20 articles. L'impôt serait perçu « lors de toute mutation de propriété volontaire ou forcée, entre vifs et à titre onéreux. La plus-value imposable est la différence entre le prix de la dernière acquisition entre vifs et à titre onéreux et le prix d'aliénation ou la valeur vénale actuelle de l'immeuble ». Mais si la dernière mutation entre vifs et à titre onéreux remonte à plus de 50 ans, il sera substitué au prix d'acquisition la valeur vénale de l'immeuble établie sur le revenu constaté lors de la revision décennale de 1890 pour les propriétés bâties et sur le revenu de la première revision pour les propriétés non bâties. A cette

---

(1) 10e législature, doc. parl., n° 1971. — *Revue politique et parlementaire*, année 1911. — Voir également : Le *Journal*, du 28 Juillet 1912.

valeur initiale, il sera ajouté un dixième de cette valeur, à condition qu'au cours des 5 dernières années, la plus-value n'ait pas atteint 25 % de la valeur initiale. On ajoutera encore les frais de construction et de reconstruction non couverts par une assurance, les travaux d'améliorations permanentes agricoles et forestières, les travaux de recherches minières et de sondage ; enfin une somme égale à 5 % du montant de ces frais. On prendra en considération pour le calcul de la plus-value nette les dépenses, contributions, fonds de concours et prestations pour travaux d'utilité publique, viabilité et canalisation, plus l'intérêt annuel à 4 % de ces frais pour une période maxima de dix ans depuis leur déboursement.

Le prix d'aliénation subit lui aussi des altérations : il est diminué des droits de mutation et de courtage supportés par le vendeur. Il est augmenté, d'une part des indemnités versées pour diminition de la valeur de l'immeuble et non affectées par le vendeur à des réparations ; d'autre part du quadruple de l'impôt de plus-value si l'acquéreur le prend à sa charge.

Le taux de l'impôt varie de 10 à 30 % pour une plus-value de 10 à 280 % et au-dessus. Le vendeur doit l'impôt. En sont exemptés : l'Etat, les départements et communes, les établissements publics, les société d'habitations à bon marché et de secours mutuels et les établissements d'utilité publique poursuivant un but désintéressé.

Les articles 14 à 19 règlent le mode de perception, les sanctions et la procédure à suivre en cas de litige.

L'article 20 décide que l'impôt sera partagé entre l'état (60 %) et la commune de la situation de l'immeuble (40 %).

Cette proposition, qui s'inspire visiblement des législations allemande et anglaise, avait pour rapporteur

M. Landry, député de la Corse. Elle est devenu caduque, n'ayant pas été discutée au cours de la dernière législature.

Le gouvernement a également manifesté son intention d'imposer les plus-values immobilières. Le projet de budget pour 1912 contenait en effet au chapitre 90 bis, un crédit de principe, affecté à des travaux statistiques en vue de parvenir à une meilleure répartition des taxes sur les mutations immobilières. Pour justifier ce crédit, le Ministre des Finances a exposé que les mutations d'immeubles à titre onéreux sont passibles, en l'état actuel de notre législation, d'un droit proportionnel fixé d'une manière générale à 7 %. Le taux élevé de ce droit constitue évidemment un obstacle sérieux à la libre circulation des biens (1). Si l'on réduisait le taux de moitié, la perte pour le Trésor serait de 76.400.000 fr. et de 43.800.000 francs seulement si on réduisait le droit de 7 à 5 %, le droit de 4 % (licitations, soultes de partage et résolutions de vente) à 3,50 % et le droit de 4,50 (échanges) à 3 %. Pour combler ce déficit, le gouvernement a songé à imposer les plus-values, de manière qu'elles produisent 44 millions environ par an. Mais avant de se lancer dans une pareille aventure, il est nécessaire de pratiquer des sondages nombreux et minutieux, de manière à déterminer le rendement exact du futur impôt. C'est pour pratiquer ces sondages qu'un crédit de 10.000 francs a été inscrit au budget de 1912 ; ce crédit a donné lieu à la Chambre des Députés à une discussion sur le princi-

(1) D'après une statistique publiée par l'Office du Trésor allemand, les taxes sur les affaires dans les différents pays s'élevaient en 1906 par tête d'habitants à : 14, 13 en France ; 4,76 en Angleterre ; 6,94 en Italie ; 6,03 en Autriche-Hongrie ; 2,50 aux Etats-Unis ; 5,50 en Allemagne (année 1907) ; et 2,00 en Russie (année 1908) ; *Bull. stat. et législ. comp.*, 1909, I, 65, p. 473 et 560.

pe de l'impôt des plus-values (1) ; il a été maintenu pour mémoire au budget de 1913.

Il convient de mentionner en outre une très intéressante proposition de loi, déposée le 9 juin 1910 par M. Jean Javal, député, et ayant pour objet l'établissement d'une taxe sur l'enrichissement, avec affectation du produit de cette taxe à l'amortissement de la dette publique. Cette proposition a été rapportée par son auteur, au nom de la commission de législation fiscale, dans la 2e séance du 9 juillet 1912 (2).

Ainsi que son titre l'indique, cette proposition a pour objet d'atteindre, non seulement la plus-value qui n'est qu'une cause d'enrichissement, mais l'enrichissement tout entier, qui est un effet, et qu'il provienne de la plus-value, de la chance, du travail ou de l'épargne. L'idée de cette proposition est en somme la même que celle qui a motivé l'établissement du Besitzsteüer allemand.

Le mécanisme de la nouvelle taxe est à la fois simple, ingénieux et très libéral. A dater du 1er janvier qui suivra la promulgation de la loi, tout français est invité à déclarer le montant de sa fortune ; mais il n'est pas obligé de le faire et il n'est même pas inquiété s'il fait une déclaration erronée. Mais l'absence de déclaration, ou une omission de biens dans cette formalité, entraînent des sanctions ultérieures.

Le montant de la fortune à déclarer par le contribuable est « égal au chiffre qui devrait être légalement déclaré par les successibles pour le montant de l'actif net du déclarant, si ce dernier était décédé ce jour là ».

---

(1) Voir cette discussion dans la *Rev. de sc. et législ. fin.*, 1912, 10, p. 312.

(2) Doc. parlem. Session ord. de 1912, annexe n° 2146.

Les français possédant une fortune inférieure à 10.000 francs sont dispensés de la déclaration ; en conséquence, sont réputées posséder une fortune au plus égale à ce dernier chiffre, les personnes qui n'ont pas fait de déclaration. Enfin, toute personne est admise à faire une déclaration trimestrielle de sa fortune, mais pas plus. L'intérêt de cette disposition est que par de fréquentes déclarations d'enrichissement, les contribuables peuvent bénéficier des avantages du tarif progressif.

La quotité de la taxe est la suivante pour toute fortune dépassant 10.000 francs :

Enrichissement de :			
1.000 à 10.000 :	0 50 %		
10.000 à 125.000 :	50 fr. plus 1 %	sur l'excédent de	10.000
125.000 à 250.000 :	1.200 fr. plus 2 %	—	125.000
250.000 à 375.000 :	3.700 fr. plus 4 %	—	250.000
375.000 à 500.000 :	8.700 fr. plus 6 %	—	375.000
500.000 à 625.000 :	16.200 fr. plus 8 %	—	500.000
au dessus de 625.000 :	26.200 fr. plus 10 %	—	625.000

La taxe est mise pour la totalité en recouvrement dans un délai minimum d'un mois après la déclaration et la perception a lieu comme en matière d'enregistrement.

A dater de la deuxième année qui suivra la promulgation de la loi, une taxe sur l'enrichissement du de cujus sera due par les bénéficiaires de la succession sur la différence en plus entre l'actif net et le montant de la dernière déclaration du de cujus. La taxe perçue sur cet excédent sera double de celle précédemment indiquée. Si le de cujus n'a fait aucune déclaration, la taxe est perçue sur le montant de l'actif net, diminué de 10.000 francs.

Les personnes qui établiront leur impossibilité matérielle d'effectuer une déclaration pendant les cinq premières années après la promulgation de la loi pourront

demander la faveur de faire des déclaration rétroactives ; leurs demandes seront examinées par la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Comme on le voit, le mécanisme de la taxe est très simple ; son recouvrement doit occasionner des frais minimes, du fait de l'existence de l'impôt sur les successions. Il est a présumer que les contribuables feront des déclarations fréquentes, pour bénéficier du tarif progressif et éviter à leurs héritiers le paiement d'une double taxe à tarif proportionel. Enfin, si on estime avec M. Théry, que l'enrichissement annuel moyen de la France est de deux milliards et demi, le rendement de la taxe au taux moyen de 5 % devrait être de 100 à 125 millions. Mais les taux prévus sont trop minimes pour que l'on puisse espérer un tel produit. Il y a néanmoins, dans la proposition de M. Javal, la possibilité d'une ressource importante, susceptible de réduire sensiblement le montant de notre lourde dette.

Cette proposition n'a pas été discutée au cours de la dernière législature, mais elle a été incorporée dans le projet d'impôt sur le capital, présenté par le gouvernement (1).

B. — Paris.

Pour parer à l'insuffisance des recettes prévues pour 1913 au budget de la ville de Paris, le Préfet de la Seine a proposé, entre autres mesures nouvelles, une taxe sur la plue-value des propriétés immobilières, dont le rendement était estimé à 7 millions de francs. (2)

---

(1) *Le Parlement et l'Opnion*, 28 Février 1914, p. 9.

(2) Projet de budget de la ville de Paris pour l'année 1913, *Mémoire au Conseil municipal*, p. 19, 50 et suiv.

Aux termes d'un mémoire au Conseil municipal en date du 21 octobre 1912, M. Delanney établissait que la propriété parisienne avait acquis de 1902 à 1911 une plus-value de 1.529.000.000 francs, dont 980.000 provenant du fait du propriétaire et 549.000 de faits d'ordre social. Il mentionnait ensuite les législations qui avaient adopté cet impôt et les projets et propositions de loi français. Il rappelait qu'en 1908, M. le Conseiller Deville avait proposé de frapper pendant 18 années d'une taxe de façade les maisons construites sur les voies nouvelles ; mais ce système n'aurait atteint qu'une catégorie de plus-value et la taxe n'aurait pas été proportionnelle puisque la valeur d'un immeuble dépend plus de sa superficie que de sa façade.

Le Préfet était donc d'avis de demander au Parlement l'autorisation de lever une taxe nouvelle sur la plus-value des immeubles parisiens, taxe qui d'ailleurs ne s'opposerait pas à la création d'un impôt d'Etat. L'impôt communal serait en effet direct, établi périodiquement, perçu annuellement et destiné à procurer une ressource nouvelle. L'impôt national, tel qu'il est proposé par le gouvernement, doit être indirect, perçu à l'occasion de chaque transmission de propriété et permettrait de réduire les droits de mutation à titre onéreux.

La taxe ne doit atteindre que la plus-value ne provenant pas du fait du propriétaire. Cette plus-value est obtenue en considérant l'accroissement de valeur en capital, provenant de la comparaison des évaluations foncières de la dernière revision décennale avec celle de la revision primitive. L'assiette de l'impôt est donc déjà connue, avantage considérable qui réduit d'autant les frais de perception et permet de percevoir dès la promulgation des textes.

Du chiffre ainsi obtenu, il y a lieu de déduire les dépenses d'amélioration qui ne rentrent pas dans les frais

d'entretien courant. Mais il convient d'y ajouter les indemnités reçues pour dommages causés à la propriété, pour constitution de servitudes passives, pour prolongation et renouvellement de bail, sous réserve qu'il n'ait pas été fait emploi de ces sommes au profit de l'immeuble.

Les articles 5 et 6 du projet prévoient des adoucissements en faveur des propriéatires d'immeubles improductifs par leur destination.

L'impôt sera perçu annuellement pendant chacune des années comprises entre deux évaluations des propriétés bâties et non bâties, c'est-à-dire pendant 10 ans. Le taux de l'impôt est de 2 % pour une plus-value inférieure à 20 % ; de 2,50 % pour une plus-value de 20 à 50 % ; de 3 % pour une plus-value supérieure à 50 %.

L'article 8 prévoit, au cas de moins-value supérieure à 10 % de la valeur en capital de l'immeuble, une réduction sur le montant de la taxe municipale, qui frappe la valeur en capital des propriétés.

L'article 9 a pour but de faciliter, au propriétaire d'un immeuble grevé d'un droit d'usufruit ou d'usage, le paiement de la taxe, dans le cas où le revenu net qu'il tirerait de la propriété pendant la durée d'exercice de ces droits, serait inférieur à la taxe.

Les habitations à bon marché sont exemptes de la taxe pour une période qui peut varier de 11 à 19 ans.

Des réductions de taxe sont accordées si pendant une période de perception, la plus-value vient à diminuer.

L'impôt sera perçu comme en matière de contributions directes. Enfin les articles 15 à 17 prévoient les règles à suivre pendant la période transitoire.

Les frais de perception étaient évalués à 80.000 francs pour un rendement de 7 millions, soit 1,14 %.

Le projet du Préfet de la Seine ne fut pas adopté, le

Conseil municipal ayant décidé de rester fidèle en 1913 à son principe de ne pas créer d'impôts nouveaux pour équilibrer le budget. Mais en même temps, l'assemblée communale invitait le Préfet à reprendre son projet dans le budget de 1914, ce qui fut fait.

Dans son mémoire sur le projet de budget de 1914, le Préfet a insisté à nouveau sur l'opportunité d'établir une taxe communale sur la plus-value immobilière ; il a signalé notamment l'analogie de son projet de taxe avec celui proposé pour la ville de New-York et que nous avons exposé plus haut (1).

Mais le Conseil refusa encore d'adopter en fait cet impôt en 1914 et se contenta, pour équilibrer le budget, de deux taxes sur la publicité et les véhicules automobiles, dit poids lourds, « moins comme mesure fiscale que comme moyen indirect de protéger la propreté, la beauté et la viabilité de Paris ».

Quant à l'impôt sur la plus-value, il fut admis en principe ; l'assemblée sur la proposition de M. le Rapporteur général Dausset, invita en conséquence l'administration à lui représenter à nouveau le projet dans le budget de 1915, mais avec une modification : la taxe au lieu d'être perçue annuellement serait perçue une fois pour toutes au moment de la mutation de propriété, dans le but d'éviter l'incidence de l'impôt sur les locataires. M. le Conseiller Duval-Arnould, président du comité du budget et du contrôle, émit en outre l'avis que la recette à provenir du futur impôt soit classée parmi les fonds affectés. « Si, disait le distingué conseiller, cette recette incertaine et essentiellement variable tombe dans la

---

(1) *Mémoire de M. le Préfet de la Seine au Conseil municipal sur le projet de budget de la ville de Paris pour 1914*, p. 170, 317 et suiv. Ce mémoire est en outre remarquable par l'exposé de la nécessité pour la ville de Paris d'avoir un budget présenté sous une forme économique et industrielle.

masse du budget, et sert à payer des dépenses annuelles, je crains d'amères déceptions. Mieux vaudra l'affecter à des dépenses qui, tout en étant normales dans la vie d'une grande ville, n'ont pas, du moins quant à leur importance pécuniaire, le même caractère de nécessité actuelle. En raison même de l'origine de cette taxe, je voudrais que le produit en fut réservé à de nouvelles améliorations de voirie, de viabilité et aux habitations à bon marché. Et si la taxe venait à moins produire ou à s'évanouir même, cet accident ne jetterait pas, en pleine crise générale, un trouble de plus dans les finances municipales, et ne romprait pas l'équilibre budgétaire ». (1) Ces vues nous paraissent fortement motivées.

En fin de discussion, l'assemblée communale vota le 12 janvier 1914 le projet de délibération ci-après :

« Le Conseil, considérant que la plus-value immobilière est due pour la plus large part aux sacrifices consentis par la communauté des citoyens pour l'assainissement, l'embellissement de la cité, le développement des moyens de transport, etc. ; que l'équité commande de réclamer aux bénéficiaires de cette plus-value une contribution supplémentaire en vue d'assurer le développement continu des services d'édilité ; considérant que l'impôt sur la plus-value immobilière est essentiellement, historiquement et économiquement, quelle que soit la forme sous laquelle il peut être perçu, un impôt municipal ; considérant qu'il résulte des statistiques officielles que la crise du logement est loin d'être conjurée et que, dans l'état actuel du marché des loyers, toute taxe directe sur la plus-value immobilière retomberait immédiatement à la charge des locataires, déjà

(1) *Bull. munic. off. de la ville de Paris*, 8 Janvier 1914. p. 178 et suiv.

lourdement frappés par la hausse ; que la perception à l'occasion des mutations réduirait au minimum les risques d'incidence et atténuerait dans une certaine mesure l'irrégularité du rendement de la taxe... ; invite l'administration à lui soumettre à sa prochaine session un projet de taxe sur la plus-value immobilière, à percevoir lors des mutations des propriétés foncières. » (1).

Il est donc probable qu'en 1913, la ville de Paris percevra à son profit une taxe sur la plus-value foncière. Mais la modification apportée par l'assemblée au projet de l'administration ne nous paraît pas heureuse. Tout d'abord, nous avons vu que d'une manière générale, l'incidence de l'impôt devait obéir au jeu de la plus grande force économique ; il ne semble pas certain que par un procédé spécial de perception, cette force pourra être contrariée ; d'autant plus que la ville de Paris, autorisée à contracter un emprunt de 200 millions pour la construction d'habitations à bon marché, va jeter prochainement des immeubles sur le marché, pour une pareille somme.

D'autre part, si l'Etat perçoit à son tour au moment de la mutation des propriétés un impôt sur les plus-values foncières, il paraît difficile que la ville puisse continuer à lever un impôt de même nature ; il se fera entre les deux collectivités un partage, qui aurait peut-être été évité si la ville avait un mode de perception différent de celui de l'Etat.

Enfin, au moment de la mutation, le propriétaire aura à supporter, outre un droit de mutation très élevé (7 %), une taxe sur la plus-value. Il est à craindre que les dissimulations de prix ne se multiplient devant des charges aussi lourdes.

Sous cette réserve, le projet de la ville Paris apparaît

---

(1) *Bull. munic. off. de la ville de Paris*, 12 Janvier 1914, p. 330.

comme supérieurement conçu et il sera intéressant d'en suivre l'application.

C. — **Algérie.**

La question de l'imposition des plus-values immobilières en Algérie paraît avoir été posée pour la première fois devant la Délégation des non-colons le 1er juin 1910. M. le Délégué Jourdan a fait remarquer que des plus-values ont pu se réaliser dans la Colonie « parce que des chemins ont été construits, parce que la sécurité a été apportée et qu'il est légitime, quand on vend la propriété, que la collectivité intervienne et dise : Donnez-moi ma part. » A la suite de cette intervention, l'assemblée, par 15 voix contre 2, invita l'administration à présenter un projet à la session de 1911 (1).

Mais la commission des impôts nouveaux constituée en 1911 pour rechercher les ressources destinées à servir de gage au troisième emprunt, ne retint que les impôts sur la propriété non bâtie et sur les successions.

Le rapporteur de la 2e sous-commission faisait remarquer à cette occasion qu'un impôt algérien sur la plus-value devait frapper à la fois le sol et les bâtiments, à l'exception de la propriété agricole, et dans tous les cas de mutation à titre onéreux. Enfin il conviendrait au préalable de procéder à une estimation générale des propriétés. Dans ces conditions, le rapporteur estimait que l'impôt paraissait plutôt devoir être établi au profit des communes et que dans tous les cas il convenait d'attendre les résultats de l'enquête commencée dans la métropole (2).

---

(1) *Délég. Fin.*, N. C., 1910, p. 765, 767, 771, 774 et 845.

(2) *Comm. des impôts nouveaux*, année 1912, p. 29 et suiv.

Aussi, le principe de cet impôt a été écarté sans discussion par la délégation des non-colons dans sa session de 1912 (1).

A la délégation des colons, le rapporteur s'est exprimé ainsi : « un impôt s'inspirant à la fois des deux lois anglaise et allemande, pourrait en Algérie fournir au budget colonial un supplément de ressources des plus appréciables, mais la commission a reculé devant les difficultés que présentent son assiette et son fonctionnement. L'établissement de cette nouvelle source de revenus nécessiterait en effet une estimation générale de la propriété urbaine et rurale, opération longue et coûteuse. D'autre part quelques membres de la commission ont fait observer que la valeur des immeubles ruraux très variable est sujette à des fluctuations considérables. Aussi est-on amené à se demander ce qu'il adviendrait, lorsqu'à la suite d'une série de mauvaises récoltes, le prix de vente d'un immeuble tomberait bien au-dessous du prix d'acquisition. Aussi la commission a-t-elle estimé qu'il serait sage, comme pour l'impôt global sur le revenu, de laisser la métropole faire l'expérience de cet impôt sur la plus-value des propriétés immobilières et d'en ajourner l'établissement dans la Colonie. » (2).

La Délégation a partagé cette manière de voir et a refusé même le vote d'un crédit de 5.000 francs qu'un de ses membres proposait d'affecter à l'étude du fonctionnement de l'impôt en Algérie.

L'assemblée plénière des Délégations et le Conseil supérieur n'ont retenu de leur côté, comme impôts nouveaux, que ceux sur la propriété non bâtie et les successions. Dans cette dernière assemblée, le rapporteur a

---

(1) *Délég. fin.*, N. C., 7 Juin 1912, p. 1165.

(2) *Délég. fin.*, N. C., 30 mai 1912, p. 560.

spécifié que l'impôt sur les plus-values n'était pas abandonné, mais qu'il n'était pas retenu actuellement (1). Dans la pensée de certains membres, cet impôt paraît pouvoir procurer de nouvelles ressources aux budgets communaux déficitaires, notamment dans les départements d'Alger et de Constantine.

Il semble bien que la solution adoptée par les assemblées financières algériennes soit la seule sage. Lorsqu'une nation apporte avec elle sur une terre barbare la civilisation, et partant la prospérité, il faut qu'elle prenne dès l'origine sa part de cette prospérité : ainsi a-t-on fait pour les plus-values foncières à Kiao-Tchéou et à Tripoli : ainsi songe-t-on à faire au Maroc. Mais à l'heure actuelle, on ne concevrait pas la Colonie percevant sur tous les territoires du Nord un impôt de plus-value, alors qu'une partie de ces territoires n'est pas encore sortie de la période de colonisation et par suite devrait être exemptée du nouvel impôt. Concevrait-on un impôt payé par certains propriétaires ruraux et non par d'autres ?

Un impôt communal ne soulèverait au contraire pas d'objections. Nous croyons fermement que cet impôt serait pour certaines communes algériennes une ressources très intéressante, sauf à en affecter les fonds à une dépense spéciale : viabilité, amortissement de la dette ou autre. Les villes d'Alger et d'Oran, notamment, auraient tiré des revenus importants d'une telle taxe, en raison de l'accroissement considérable de valeur des lots urbains de leur territoire.

Il convient de noter que l'évaluation des propriétés non bâties actuellement en cours, ajoutée à celle des propriétés bâties, déjà réalisée, permettrait de réduire

---

(1) *Cons. Sup.* 28 juin 1912, p. 396.

au minimum les frais de perception, ainsi que nous l'avons signalé en étudiant le projet de la ville de Paris.

D. — **Maroc.**

En vertu de l'article 61 de l'acte général d'Algésiras, un règlement établi par la délégation chérifienne et le corps diplomatique a décidé qu'une taxe annuelle sur les constructions urbaines seraient appliquée dans les ports ouverts au commeree et qu'elle serait assise sur la valeur locative brute de chaque immeuble au taux de 5 % pendant deux ans et de 8 % ensuite. Cette taxe atteindra les plus-values puisque le recensement et l'estimation des constructions doivent avoir lieu tous les trois ans (1).

D'autre part, la Direction générale des Finances marocaines a incorporé dans le projet de décret sur l'enregistrement 6 articles (57 à 62), qui réglementent la perception d'un impôt sur les plus-values immobilières (2).

Cet impôt, à la charge du vendeur, est perçu, au cas de tranmisssion de propriété d'immeubles à titre onéreux, sur les plus-values acquises et en addition au droit de mutation, fixé à 4 % (art. 57).

On considère comme plus-value « la différence entre le prix actuel d'aliénation déterminé par sa valeur imposable et le prix de la précédente acquisition augmenté : 1° des dépenses d'améliorations permanentes apportées par le propriétaire ; 2° des frais de viabilité ; 3° de la perte des intérêts simples à 5 % pour les immeu-

---

(1) Professeur Emile Chauvin, *Vers la justice fiscale*, « Echo d'Alger », 8 Juin 1912.

(2) Projet communiqué par la Dir. gén. des Finances du Maroc.

bles ayant le caractère de terrains à bâtir ». Au cas d'échange, chaque immeuble est imposé séparément à l'impôt (art. 58 à 59).

Lorsque l'acte de mutation, qui doit servir de base à la détermination du prix d'acquisition, est antérieur au 10 avril 1912, ce prix d'acquisition est fixé par une évaluation à la date de l'année 1912. Cette évaluation, faite par un expert judiciaire, peut être attaquée après paiement devant le tribunal français (art. 60).

Le taux de l'impôt est de :

2 %	pour une plus-value variant	de 10 à 30 %
5 %	—	30 à 40 %
6 %	—	40 à 50 %
7 %	—	50 à 60 %
8 %	—	60 à 70 %
9 %	—	70 à 80 %
10 %	—	80 à 90 %

et ainsi de suite, jusqu'au taux maximum de 20 %. Toute plus-value inférieure à 10 % ne donne pas lieu à perception (art. 61). Le taux de l'impôt est donc étroitement, mais faiblement progressif.

Enfin l'impôt n'est pas perçu aux cas : « 1° de réunion ou de remaniement de parcelles par voie d'échange ; 2° d'acquisition par l'Etat ; 3° d'aliénation entre parents dans la ligne directe, et entre époux ; 4° de contrats de vente entre les participants à une succession ou à une communauté dans le but de partager le bien fonds appartenant à cette dernière ; 5° de partage d'une communauté quelconque entre co-propriétaires, si les participants ne reçoivent pas plus que la valeur de la part à laquelle ils avaient droit dans l'immeuble partagé ». (art. 62).

Ce projet qui paraît s'inspirer partiellement du régime en vigueur à Kiao-Tchéou est séduisant par sa simplicité et il paraît susceptible de donner un rendement

appréciable. Cependant il nous paraît mériter deux critiques : d'une part, l'augmentation du taux suit de trop près celle de la plus-value. Pour les impôts qui répondent principalement à une idée de justice fiscale, il importe que le taux soit d'autant plus élevé que l'idée de justice est plus violée, mais la taxe au bas de l'échelle doit être modique, même si le rendement doit en être sensiblement réduit. Or, en l'espèce, il nous paraît injuste qu'une plus-value de 31 % soit taxée à 5 % alors qu'une plus-value de 30 % paiera 2 % seulement. Par contre, une plus-value de 1.000 % (réalisable dans un pays comme le Maroc) ne paiera pas davantage qu'une plus-value de 180 %. Il semble que pour les plus-values exceptionnelles, on aurait pu atteindre le taux de 33 %.

D'autre part, le projet ne prévoit aucune taxe frappant les undeveloped land. Nous avons vu que des plaintes violentes s'étaient élevées contre les sociétés qui ont accaparé au Maroc des terrains urbains ou ruraux et qui sans les exploiter attendent pour les revendre qu'une plus-value se manifeste. Une taxe sur les terrains non exploités se présentait donc avec un caractère impératif d'utilité sociale ; mais peut-être a-t-on hésité à insérer des dispositions de cette nature dans un projet de décret sur l'enregistrement.

CONCLUSION

A la fin de cette étude, nous croyons pouvoir affirmer que, du point de vue théorique, l'établissement d'un impôt sur les plus-values immobilières s'impose au nom de la justice fiscale. Les arguments que l'on oppose à cette nouvelle taxe sont inopérants.

Du point de vue pratique, deux objections se présentent ; d'une part, la difficulté de ventiler la plus-value imméritée, mais nous avons vu que pour parer à cet inconvénient il suffit d'abandonner au propriétaire la plus grosse part de la plus-value non gagnée. En outre, l'exemple de la Nouvelle-Zélande nous montre que cette difficulté peut être facilement vaincue.

D'autre part, l'incertitude du rendement de l'impôt ; mais il suffit d'affecter le produit de l'impôt à des dépenses spéciales : viabilité et amortissement de la dette par exemple.

Cependant, il ne semble pas que la France et l'Algérie doivent connaître un jour ce nouvel impôt, comme contribution nationale ou coloniale. En France, la pensée fiscale a en quelque sorte dépassé le concept de la plus-value non gagnée. Ce n'est plus ce fait économique que l'on veut imposer, mais l'accroissement tout entier de la fortune de l'individu, quelle que soit sa source. Outre l'impôt complémentaire sur le revenu, actuellement voté par la Chambre des Députés, le contribuable français, comme son collègue allemand, connaîtra vraisemblablement l'impôt sur l'enrichissement.

En Algérie, les impôts sur la propriété non bâtie et les successions sont admis en principe. Quand de nouvelles

ressources seront nécessaires et il est déjà ainsi à l'heure actuelle, elles seront vraisemblablement demandées plutôt aux impôts indirects aggravés qu'aux impôts directs, conformément à la détestable politique fiscale suivie jusqu'ici dans la Colonie. Il est peu probable qu'un impôt colonial sur les plus-values soit adopté.

Il n'en résulte pas que l'impôt sur les plus-values, à peine né, doive disparaître des législations fiscales. Nous avons vu qu'il existe dans différents Etats. Il pourra être pratiqué encore dans les pays neufs : le Maroc le percevra bientôt.

Mais ce sont surtout les communes urbaines qui nous paraissent devoir pratiquer cette nouvelle contribution : Paris est à la veille d'imposer les plus-values et il n'est pas douteux que l'initiative de la capitale, si elle est concluante, ne provoque l'initiative des municipalités des agglomérations importantes. On peut donc affirmer que l'impôt sur les plus-values immobilières aura encore un champ d'application suffisamment vaste.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
Alger, le 27 Mai 1914.
M. MORAND.

Vu : *Le Doyen*,
Alger, le 27 Mai 1914.
M. MORAND.

Vu et permis d'imprimer :
Alger, le 27 Mai 1914.
Le Recteur,
E. ARDAILLON.

ALGER. — IMP. GOJOSSO, 5, RUE BRUCE.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 7

1re Partie. — Théorie de l'imposition des plus-values immobilières 9

Chapitre I. — La propriété privée. Théories justificatives 9

Chapitre II. — Théorie de la rente 16

§ 1. — Théorie de Ricardo 17
§ 2. — Critique et extension de la théorie de Ricardo 22
§ 3. — L'opinion et la plus-value 33

Chapitre III. — Etude critique de l'impôt sur les plus-values immobilières 37

§ 1. — Les arguments 37
§ 2. — Les objections 65
§ 3. — Conclusion 85
§ 4. — Principes de l'application de l'impôt. 86

2e Partie. — Réalisations et projets 89

Chapitre I. — Special assessments 89

Chapitre II. — Les impôts sur la plus-value. — Réalisations 91

§ 1. — Allemagne 91
§ 2. — Angleterre 119
§ 3. — Danemark 149
§ 4. — Tripoli 152

Chapitre III. — Les impôts sur la rente foncière. 152

§ 1. — Nouvelle-Zélande 153
§ 2. — Australie 160
§ 3. — Canada 163

Chapitre IV. — Les projets 165

§ 1. — Etrangers 165
§ 2. — France : Etat, Paris, Algérie, Maroc. 169

Conclusion 191

ERRATA

Pages	Lignes ou notes	Texte imprimé	Texte réel
20	23	revenues	revenus
22	15	établi	établit
28	24	de - cette	du - celle
35	11	Allemangne	Allemagne
40	6	grande	grand
	1 (note)	économies	Economistes
49	7	Argentine	argentin
51	10	et	est
57	1 (note)	finance	financ
73	28	supériorité	supériorités
93	17	grandissant	grandissants
129	32	au	aux
130	6	impôt	impôts
132	21	dutry	duty
144	11	du	due
149	5	c	C
150	33	peuvent	peuvent être
152	21	amiliorations	améliorations
158	1 (note)	cotée	citée
159	11	de land	de la land
162	2	au	a
	26	aù-dessus	Au-dessus
179	1 (note)	opnion	opinion
184	8	1913	1915
	33	ville Paris	ville de Paris